



Escuela
Universitaria
de Ingeniería
Caminos, Canales
y Puertos



Universidad
Politécnica
de Cartagena



Urbanismo y Ordenación del Territorio

Manual de teoría

Salvador García-Ayllón Veintimilla

**Titulación: Master Universitario en Ingeniería Caminos,
Canales y Puertos**

Copyright: Salvador García-Ayllón Veintimilla.

Edita: Universidad Politécnica de Cartagena
Servicio de Documentación (1ª edición 2014)
Plaza del Hospital, 1
30202, Cartagena
Tel. 968325908

Correo-e: servicio.documentacion@bib.upct.es

ISBN: 978-84-942944-2-6

Depósito Legal: MU 1.130-2014

Imprime: MORPI.

Distribuye: CRAI Ediciones UPCT

Prólogo

El urbanismo ha sido tradicionalmente una disciplina reservada en España a los arquitectos por su estrecha vinculación al mundo de la edificación. Con el ensanche y crecimiento de las ciudades a partir del siglo XVIII este trabajo se reparte con los ingenieros civiles de la época, por la necesidad de implementar el diseño de las infraestructuras y el cambio de escala que alcanza ya el nivel de la ordenación territorial. En la actualidad, las competencias están compartidas al mismo nivel entre arquitectos e ingenieros de caminos, canales y puertos hasta el punto que el urbanismo como disciplina transversal a muchos ámbitos de la ingeniería civil (puertos, carreteras, ferrocarriles, planificación y gestión del agua, etc.) se ha convertido posiblemente en la principal fuente de trabajo para los ingenieros, y por tanto materia de obligado conocimiento. Con esta motivación se ha elaborado este manual, que sirve de base teórica de la asignatura “Urbanismo y Ordenación del Territorio” de 1º del Master de Ingeniería de Caminos, Canales y Puertos de la Universidad Politécnica de Cartagena (UPCT).

ÍNDICE

1 EL INGENIERO DE CAMINOS, CANALES Y PUERTOS Y LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA

1.1 CONCEPTO DE URBANISMO Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

1.2 EL ICCP EN EL MARCO DEL URBANISMO Y LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

1.3 LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA

2 GÉNESIS DEL URBANISMO CONTEMPORÁNEO

2.1 EL ANÁLISIS DE LA HISTORIA URBANA COMO FASE PREVIA A LA PROPUESTA DE ORDENACIÓN

2.2 PRIMERA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA Y REFORMA INTERIOR EN EL SIGLO XIX

2.3 LOS ENSANCHES DEL SIGLO XIX

2.4 LA CIUDAD JARDÍN. PROMOCIÓN PÚBLICA DE VIVIENDA. CIRUGÍA URBANA

3 EL URBANISMO MODERNO DEL SIGLO XX

3.1 EL MOVIMIENTO INTERNACIONAL: LOS ORÍGENES DE LA CIUDAD MODERNA

3.2 LA LEY DEL SUELO DE 1956 Y EL DESARROLLISMO FRANQUISTA

3.3 LA REFORMA DE 1992, EL DESARROLLO COMPETENCIAL Y LA SITUACIÓN EXISTENTE TRAS LA STC 61/97

3.4 LA LEY DEL SUELO DE 1998

3.5 LA LEY DEL SUELO DE 2007

4 OPERACIONES URBANAS Y TERRITORIALES MODERNAS. EJEMPLOS.

4.1 EL URBANISMO DE LOS GRANDES EVENTOS: LA BARCELONA OLÍMPICA Y EL FORUM 2004.

4.2 REPERCUSIÓN DEL AL AVE EN LA TRAMA URBANA: LA OPERACIÓN CHAMARTIN

4.3 REGENERACIÓN DE TEJIDOS URBANOS: DE LA ANTIGUA CIUDAD DEPORTIVA DEL REAL MADRID A LAS 4 TORRES

4.4 LAS CONDUCTAS SOCIALES EN EL TERRITORIO: EL FENÓMENO DE LOS RESORTS DEL MAR MENOR

4.5 LA INTEGRACIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS ANTE EL CRECIMIENTO DE LA CIUDAD: MADRID CALLE30

5 LA LEY DEL SUELO DE LA REGIÓN DE MURCIA

5.1 FUNDAMENTOS Y FINALIDADES DE LA LEY

5.2 COMPETENCIAS URBANÍSTICAS Y DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

5.3 INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

6 AFECCIONES TERRITORIALES DE LA LEGISLACIÓN SECTORIAL

6.1 INTRODUCCIÓN

6.2 AFECCIONES DERIVADAS DE LOS ELEMENTOS NATURALES DEL TERRITORIO

6.3 AFECCIONES DERIVADAS DE LAS INFRAESTRUCTURAS TERRITORIALES

7 EL RÉGIMEN URBANÍSTICO DEL SUELO

7.1 LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD Y LA PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD EN LAS PLUSVALÍAS

7.2 EL DERECHO A INDEMNIZACIÓN

7.3 REPARTO EQUITATIVO DE BENEFICIOS Y CARGAS

7.4 CLASIFICACIÓN DEL SUELO

7.5 RÉGIMEN DEL SUELO URBANO

7.6 RÉGIMEN DEL SUELO NO URBANIZABLE

7.7 RÉGIMEN DEL SUELO URBANIZABLE

7.8 PARCELACIONES

8 EL PLANEAMIENTO GENERAL

8.1 DETERMINACIONES DEL PLAN GENERAL

8.2 DOCUMENTOS DEL PLAN GENERAL

8.3 ELABORACIÓN DE LOS PLANES GENERALES

8.4 TRAMITACIÓN DEL PLAN GENERAL

8.5 EFECTOS DE LA APROBACIÓN DEL PLANEAMIENTO GENERAL

9 EL PLANEAMIENTO DE DESARROLLO

9.1 PLANES PARCIALES

9.2 PLANES ESPECIALES

9.3 ESTUDIOS DE DETALLE

9.4 PROYECTOS DE URBANIZACIÓN

10 LA LEGALIDAD URBANÍSTICA

10.1 CRITERIOS GENERALES

10.2 LICENCIAS Y AUTORIZACIONES

10.3 PROTECCIÓN DE LA LEGALIDAD

10.4 RÉGIMEN DE INFRACCIONES Y SANCIONES

11 BIBLIOGRAFÍA

1 EL INGENIERO DE CAMINOS, CANALES Y PUERTOS Y LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA

1.1 CONCEPTO DE URBANISMO Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

El urbanismo es el conjunto de disciplinas que se encarga del estudio de los asentamientos humanos para su diagnóstico, comprensión e intervención. El urbanismo utiliza a la geografía urbana como herramienta fundamental, e intenta comprender los procesos urbanos a fin de planificar las intervenciones para la cualificación del espacio.

La urbanística, es el conjunto de técnicas que derivadas del urbanismo sirven para la intervención urbana, en ellas se sistematizan los procesos urbanos a fin de lograr una eficacia de la intervención urbana. Existen diversas corrientes del pensamiento urbanístico a decir de: La planificación estratégica, la planificación urbana, la renovación urbana, entre otras.

De manera concreta es la acción de urbanización la que interviene en búsqueda de la organización de la ciudad y el territorio. La denominación de quienes se dedican a esta profesión son los urbanistas, sin embargo de acuerdo a las normas de los países y las regiones estos pueden llamarse planificadores urbanos, peritos en urbanismo, técnicos en urbanismo, ingenieros catastrales. En muchos países, el urbanismo es una especialización o extensión de las profesiones de arquitectura, ingeniería civil o derecho.

El ordenamiento territorial es una normativa, con fuerza de ley, que regula el uso del territorio, definiendo los usos posibles para las diversas áreas en que se ha dividido el territorio, ya sea el país como un todo o una subdivisión político-administrativa del mismo. En general, se reserva el término ordenamiento territorial para definir la normativa; mientras que el proceso y la técnica para llegar a dicha normativa, se conocen como ordenación del territorio, planificación territorial o planificación regional (regional planning), y puede ser definida como una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio, según un concepto rector.

El ordenamiento territorial orientado a un área urbanizada o en proceso de urbanización, se puede denominar también ordenamiento urbano. Es un proceso político, en la medida que involucrada toma de decisiones concertadas de los factores sociales, económicos, políticos y técnicos, para la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio. Asimismo, es un proceso técnico administrativo porque orienta la regulación y promoción de la localización y desarrollo de los asentamientos humanos, de las actividades económicas, sociales y el desarrollo físico espacial.

La urbanística es la planificación de los diversos lugares y ambientes en los que se desarrolla la vida material, sentimental y espiritual en todas sus manifestaciones, individuales y colectivas, y comprende tanto los asentamientos urbanos como los rurales. La urbanística no puede someterse en exclusiva a las normas de un esteticismo gratuito sino que su naturaleza es esencialmente funcional.

Generalmente se entiende que el urbanismo no es más que la práctica de la urbanística, la cual es la disciplina científica correspondiente a la ciencia y arte de la planificación urbana. El urbanismo tradicionalmente se ha asociado a la arquitectura en cuanto a que esta disciplina se aplica al conjunto de conocimientos prácticos que proporcionan las bases fundamentales para resolver los problemas de las ciudades. Esta dualidad permite entrever el carácter descriptivo y explicativo de la urbanística como ciencia frente al carácter prescriptivo del urbanismo como práctica o técnica, incluso como arte, aunque ambos enfoques son parcialmente correctos y se realimentan mutuamente.

Las teorías de la urbanística están en estrecha relación y convergen con otras disciplinas interesadas en el estudio de la ciudad y el territorio y en la intervención sobre ambos como: la arquitectura, la ingeniería civil, las ciencias políticas, la ecología, la geografía, la economía, el derecho, la sociología, etc., así otras ciencias humanas como: la historia, la antropología, la lingüística, la semiótica, etc.

Como campo profesional, las prácticas y técnicas de planificación urbana intervienen en la aplicación de las políticas urbanas de equipamientos, de vivienda, de infraestructuras y transporte, de medio ambiente y protección a la naturaleza, de gestión de Recursos, etc.

El bienestar de la población (residente o forastera) que habita o se encuentra ocasionalmente en la ciudad o el territorio constituye el objeto último de la urbanización, término que fue acuñado por Ildefonso Cerdá el cual describía así la referida actividad: *«He aquí las razones filosóficas que me indujeron y decidieron a aportar la palabra urbanización, no sólo para indicar cualquier acto que tienda a agrupar la edificación ya regularizar su funcionamiento en el grupo ya formato, sino también el conjunto de principios, doctrinas y reglas que deben aplicarse, para que la edificación y su agrupamiento, lejos de comprimir, desvirtuar y corromper las facultades físicas, morales e intelectuales de hombre social, sirvan tanto para fomentar su desarrollo y vigor como para aumentar el bienestar individual, cuya suma forma la felicidad pública.»* (Fuente: *“Ildefonso Cerdá y el nacimiento de la Urbanística”, por Javier García-Bellido*).

1.2 EL ICCP EN EL MARCO DEL URBANISMO Y LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

El Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos tiene competencias exclusivas compartidas con arquitectos en materia de urbanismo y ordenación del territorio. Por tanto está facultado por la ley para redactar y firmar proyectos urbanísticos tales como:

- Planes Generales o modificaciones de los mismos
- Planes Parciales y Especiales
- Planes de desarrollo y detalle como proyectos de reforma interior o estudios de detalle
- Peritaciones, tasaciones y valoraciones
- Proyectos de urbanización
- Estudios de impacto territorial o ambiental
- Documentos, estudios o informes análogos que recoja la ley del suelo.

La jurisprudencia en esta materia es abundante, destacando:



Sentencia dictada por el Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) con fecha de 20 de marzo de 1991

Señala que los únicos técnicos competentes para la redacción de un proyecto de urbanización son los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos y los Arquitectos Superiores.



Sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Galicia (Sala de lo Contencioso-Administrativo) con fecha de 28 de diciembre de 2000

Confirma que la redacción de un proyecto de urbanización excede de las facultades propias de los Ingenieros Técnicos.



Sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sala de lo Contencioso-Administrativo) con fecha de 18 de julio de 2000

Equipara la competencia profesional de los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos y de los Arquitectos en la dirección de obra de cualquier proyecto urbanístico.

Figura 1. Jurisprudencia en materia competencial en el campo del urbanismo.

Actualmente hay un peso creciente de las infraestructuras y otros elementos en el urbanismo frente al puro proyecto de edificación. Sin embargo, hay que destacar que el urbanismo una materia que aborda muchos campos:

- Derecho administrativo (abogados)
- Planificación territorial (geógrafos)
- Medio Ambiente (biólogos y licenciados medioambientales)
- Economía y Mercado Inmobiliario. Tasaciones y valoraciones de suelo (económicas y empresariales)
- Infraestructuras agropecuarias, energéticas y del terreno (ingenieros industriales, agrónomos, minas, etc.)

Por lo que existe un fomento progresivo de equipos pluridisciplinarios y tecnificación de los procesos y tecnologías urbanísticas y una tendencia progresiva a la instrumentación empresarial en el ámbito del planeamiento general pese a cierto mantenimiento de la labor individual en el planeamiento de desarrollo. Dentro de la ingeniería civil el urbanismo aborda prácticamente casi toda su casuística:

- Condicionamiento del diseño de las estructuras de edificación por arreglo a las ordenanzas
- Llegadas AVE ciudades, soterramientos con cargo a las plusvalías urbanísticas (herramientas de planeamiento de modificación de Plan General)
- Expropiaciones en suelo urbano (inmuebles) o no urbano (carreteras). Tasación y valoración de suelos.
- Incidencia de puertos industriales y concesiones de puertos deportivos: (PG Cartagena, ZAL, Terminal en el Gorguel)
- Redes de transporte y accesos: impacto territorial y ambiental (planificación y valoración paisajística)

1.3 LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA

En primer lugar es preciso responder a dos preguntas:

a) *¿Para que sirve el Urbanismo y la Ordenación del Territorio?*

- El territorio es una materia prima cuyo consumo requiere de una ordenación y estructuración programada y sancionada bajo la supervisión legal.
- Dicha planificación se organiza en base a criterios legales, políticos, económicos y sociales.
- La programación, gestión y materialización de las directrices que establezca dicha planificación se ejecuta a través de unos criterios técnicos que requieren de unos conocimientos científicos.
- El crecimiento de las ciudades, la ordenación del espacio no urbano, la integración de las infraestructuras, el desarrollo de actuaciones inmobiliarias o de las obras públicas, el control del mercado del suelo, etc. son regulados científicamente por el urbanismo y la ordenación del territorio.

b) *¿Que diferencia el Urbanismo de la Ordenación del Territorio?*

- El territorio es una materia que se aborda a distintos niveles.
- Los criterios de actuación, la metodología técnica y los objetivos y necesidades varían en función de la escala a la que se trabaja. Se puede considerar por tanto que el principal criterio de distinción del urbanismo de la ordenación del territorio es la escala de trabajo.
- En el caso del urbanismo nos centraremos en el planeamiento y gestión que alcanza la escala municipal (edificación, infraestructuras locales, etc.).
- El análisis y gestión territorial en adelante (ámbito supramunicipal, regional e interregional) formará parte de la ordenación del territorio (infraestructuras, estudios sectoriales: litoral, industria, Red Natura 2000).
- El urbanismo comprende por tanto todos aquellos aspectos relacionados con:
 - El planeamiento de ordenación de un municipio (Plan general):
 - ✓ Las estrategias de planificación y crecimiento municipal,
 - ✓ la clasificación de suelos,
 - ✓ la zonificación,
 - ✓ la delimitación de unidades de actuación,
 - ✓ el establecimiento de edificabilidades,
 - ✓ la generación de sistemas generales,

- ✓ la reserva de infraestructuras,
- ✓ la redacción de ordenanzas urbanas,
- ✓ la catalogación de edificios protegidos y bienes culturales,
- ✓ el deslinde del casco urbano, etc.



Figura 2. Plan General de Murcia

- El urbanismo comprende por tanto todos aquellos aspectos relacionados con:
 - El planeamiento de desarrollo:
 - ✓ Elaboración de Planes Parciales,
 - ✓ Planes especiales,
 - ✓ Planes de reforma interior,
 - ✓ estudios de detalle, etc.
 - La ejecución de proyectos de urbanización
 - La redacción de proyectos de reparcelación y distintos procesos de gestión urbanística:
 - ✓ juntas de compensación privadas,
 - ✓ sistemas de cooperación ayuntamientos-privados,
 - ✓ convenios urbanísticos,
 - ✓ Valoración de suelos, etc.

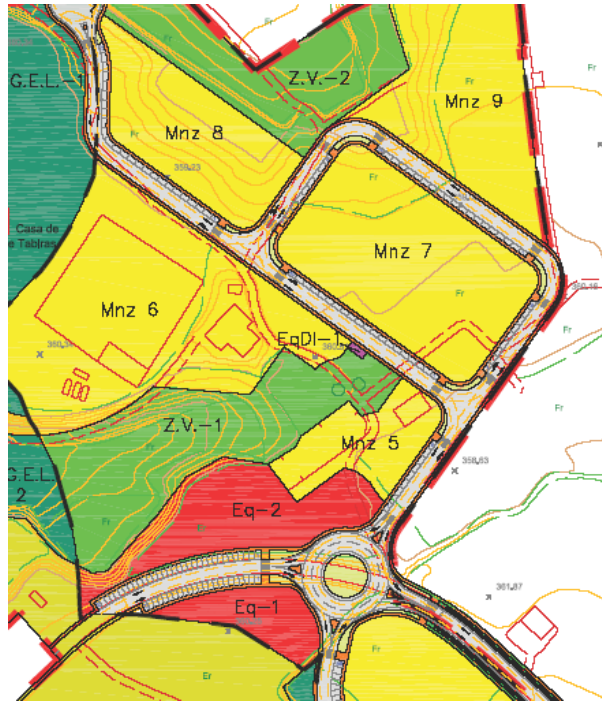


Figura 3. Trozo de Plan Parcial en Pliego.

- La ordenación del territorio asume por su parte todos aquellos aspectos que sobrepasan la escala municipal:
 - Directrices sectoriales:
 - ✓ Del Litoral
 - ✓ Del suelo industrial
 - ✓ Del área metropolitana de Murcia (Huerta)
 - ✓ Del Noroeste, Etc.
 - Análisis y diagnóstico territorial
 - ✓ Estudios de impacto territorial
 - ✓ Planes de ordenación territorial
 - ✓ Programas de Ordenación Territorial
 - ✓ Actuaciones de Interés Regional

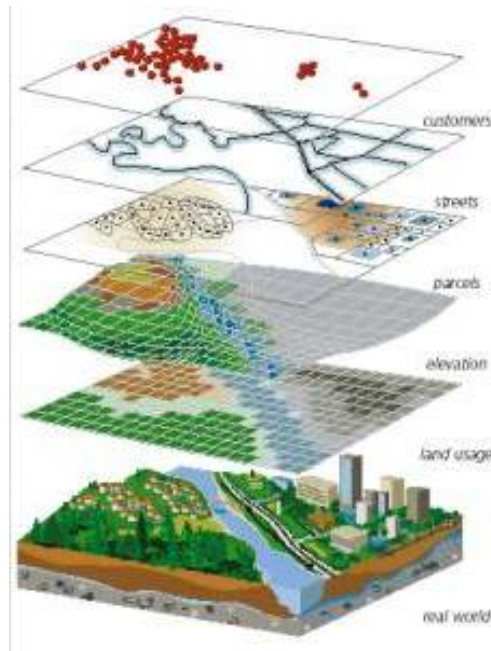


Figura 4. Capas de análisis territorial SIG.

- La ordenación del territorio asume por su parte aquellos aspectos que sobrepasan la escala municipal:
 - Medio Ambiente
 - ✓ Evaluaciones Ambientales Estratégicas (aprobación PGs)
 - ✓ Red Natura 2000 (LICs y ZEPAs)
 - ✓ Estudios de impacto ambiental
 - Políticas estratégicas del territorio
 - ✓ Redes de infraestructuras (ej. FERRMED)
 - ✓ Planes de movilidad
 - ✓ Apuestas estratégicas territoriales (ej. Escombreras, Aeropuerto, etc.)

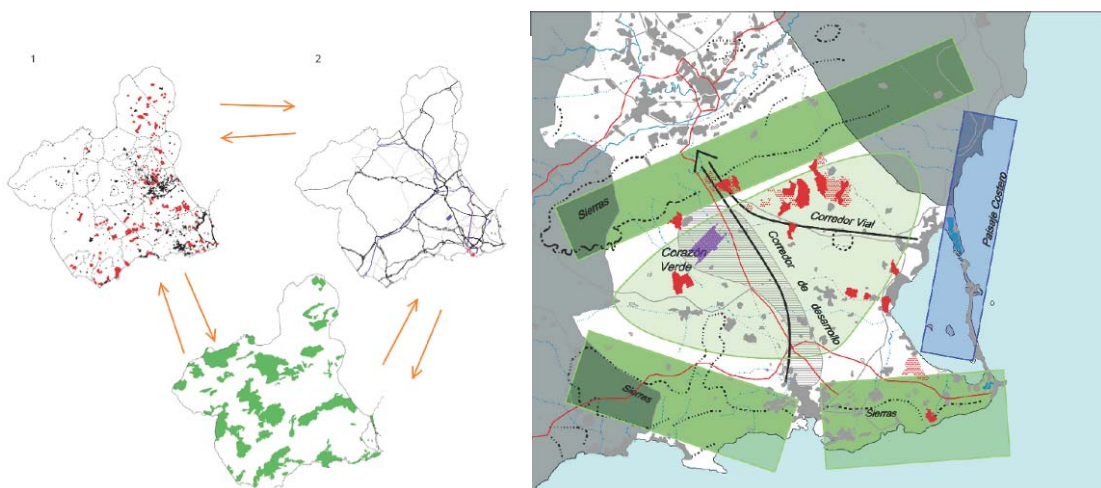


Figura 5. Análisis de la Red Natura en la Región de Murcia

La Ley del Suelo del Estado actualmente se limita a sentar el marco legislativo básico en materia de urbanismo. Por tanto, se puede decir que marca simplemente la filosofía

de trabajo de las leyes que la desarrollan. Sin embargo dicha ley no entra a valorar la manera mediante la cual las leyes de desarrollo han de ejecutar dicha filosofía otorgando un margen de maniobra absoluto a las CCAA. La totalidad de las CCAA han asumido las competencias en urbanismo desarrollando leyes de suelo autonómicas generalmente acompañadas de un reglamento técnico de aplicación. En estas se desarrolla todos los aspectos técnicos y legales, la ley del Estado sólo se reserva el derecho exclusivo legislando en materia de tasaciones y valoraciones de suelo.

La Ley del Suelo del Estado actual de 2007, con texto refundido en 2008, marca la filosofía de funcionamiento y el marco jurídico básico del urbanismo en España. Sin embargo, en asunción de sus atribuciones constitucionales las C.C.A.A. han desarrollado en los últimos 10 años leyes del suelo regionales que detallan la aplicación del urbanismo en cada Región. En la Región de Murcia en base a la Ley 6/98 se redactó la Ley del Suelo de la Región de Murcia de 2001 (en adelante LSRM), con modificaciones en 2004 y 2005. Actualmente se están planteando tanto la posibilidad de modificar la ley del suelo estatal, como la posibilidad de modificar la ley del suelo regional, de cara a adaptarlas a la nueva coyuntura económica.

La LSRM se desarrolla en base a la filosofía ley del suelo del 6/98. Pese al radical cambio que a este nivel implicó la nueva filosofía adoptada por la ley estatal de 2007 los cambios en la LSRM fueron mínimos (en 2008 se incorporaron una instrucción a modo de disposiciones adicionales). La Ley del Suelo de la Región de Murcia, a diferencia de las leyes de otras Comunidades Autónomas, no dispone de Reglamento. Es una ley en si misma muy detallada con amplio alcance desde el punto de vista tanto técnico como legal. La Ley del Suelo de la Región de Murcia:

- Deslinda las competencias en urbanismo y ordenación del territorio autonómicas y locales, y define el papel de los órganos urbanísticos y territoriales
- Define los instrumentos de ordenación territorial
- Establece el régimen urbanístico del suelo (clasificación de suelo no urbanizable, régimen del suelo urbano y urbanizable, parcelaciones, etc.)
- Desarrolla el planeamiento urbanístico (elaboración y tramitación de planes generales, parciales, especiales, y otros instrumentos de ordenación etc.)
- Establece los mecanismos de gestión urbanística (unidades de actuación, concertación, cooperación, compensación, procesos de reparcelación, etc.)
- Establece el régimen de licencias municipales y el régimen de sanciones.
- Asume las pocas competencias que las CCAA tienen en gestión del litoral
- Define los contenidos mínimos de los proyectos de urbanización
- Establece los métodos de gestión de actuaciones integradas y aisladas

Existe por otro lado normativa complementaria a LSRM de 2001:

- Ley de Medio Ambiente 4/2009
- Ley 4/1992, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia
- Leyes específicas de protección del Mar Menor

Finalmente, tras diversas modificaciones puntuales se aprueba como Decreto legislativo 1/2005, de 10 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley del

suelo de la región de Murcia. Esta ley es la que actualmente se encuentra en vigor y es de obligado cumplimiento en todo proceso urbanístico en la Región de Murcia.

2 GÉNESIS DEL URBANISMO CONTEMPORÁNEO

2.1 EL ANÁLISIS DE LA HISTORIA URBANA COMO FASE PREVIA A LA PROPUESTA DE ORDENACIÓN

La aparición de la ciudad viene dada desde la época medieval por una serie de condicionantes.

- El Feudalismo: los miembros de la sociedad feudal se agrupan de forma jerárquica. Para mantener la protección tanto económica y social como militar en las pequeñas industrias agrícolas de los señores feudales se establecen pequeños núcleos urbanos.
- La Iglesia: las ciudades medievales se agruparán también en torno a sedes episcopales y monasterios. No lo harán con una planimetría definida, sino que dependerá de la importancia del asentamiento religioso.
- El comercio: con el resurgimiento del comercio, sobre todo en el norte de Italia (Florencia, Pisa, Siena...) y en la Liga Hanseática, resurgirá también la vida urbana. Aparecerán también ciudades en la costa mediterránea debido a las rutas comerciales con Oriente, y en Centroeuropa. Con la aparición de las rutas comerciales, se crean ciudades-peaje donde la burguesía comercial podía desarrollar su labor, separadas entre sí, no más de un día de viaje para estar comunicadas.

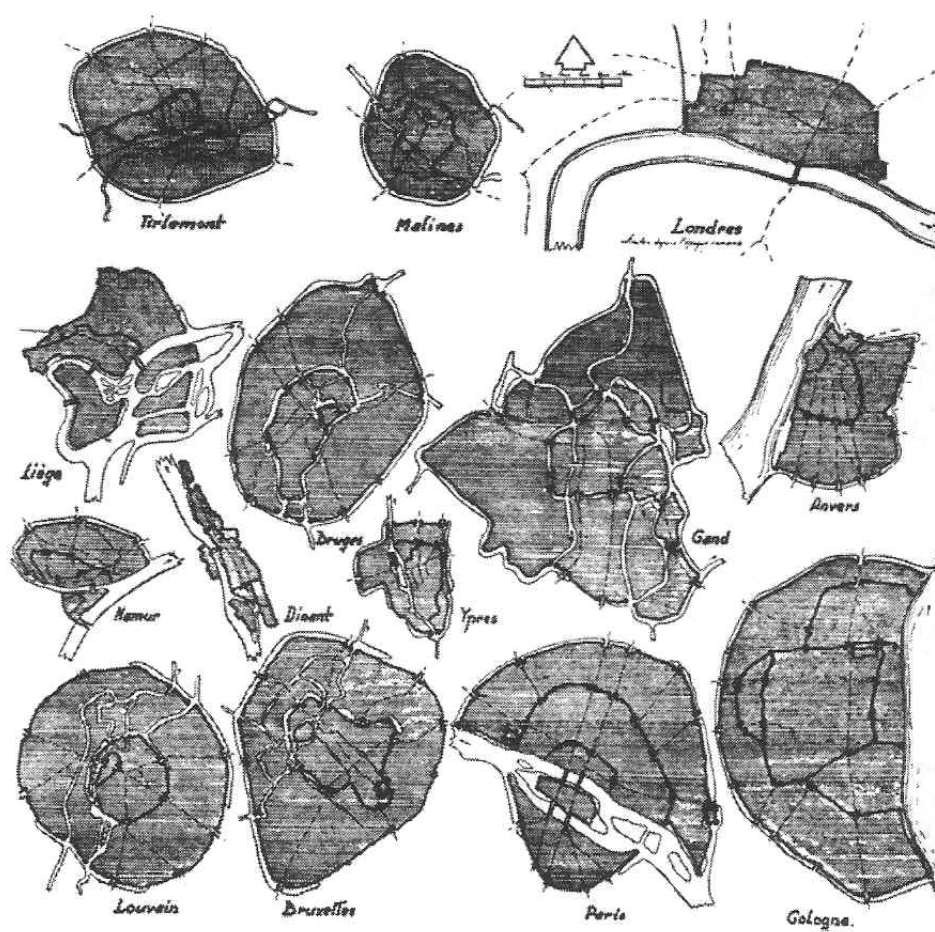


Figura 6. Tramas urbanas de diversas ciudades medievales.

RASGOS DESCRIPTIVOS

Es imposible concretar una descripción única y general de la forma de la ciudad del Medioevo. Estas ciudades adoptan todas las formas posibles al adaptarse a circunstancias históricas y geográficas siempre distintas.

A pesar de todo, sus tejidos comparten algunos rasgos formales que se pueden generalizar como:

1. Las ciudades medievales tienen una red irregular de calles, pero organizadas de tal manera que forman un espacio continuo. Presentan una estructura irregular, no proyectada, fruto de la adición de las edificaciones y de las condiciones geográficas y de propiedad (parcelaciones agrícolas, caminos, ríos, acequias, topografía, ...)
2. Las calles nunca son iguales ni en dimensiones, ni en trazado, ni en composición. Existe, no obstante, una red variada jerarquizada con arterias principales y secundarias.
3. Las plazas no constituyen recintos independientes de las calles, sino que se originan como ensanchamientos de las mismas en las que normalmente se localizan los edificios emblemáticos.
4. Las casas, casi siempre de varias plantas, se abren hacia el espacio público de la calle y su fachada principal contribuye a definir la condiciones y categoría de la calle o la plaza. En consecuencia, existe un espacio público común, complejo y unitario, que se reparte por toda la ciudad y sobre el que adquieren diferente protagonismo los edificios públicos y privados.
5. La parcelación es mucho más profunda que ancha. La edificación es estrecha en relación a su profundidad, las necesidades de iluminación suponen la construcción de patios interiores y traseros. Las edificaciones en su origen asumían los usos artesanales, en planta baja o en las plantas más altas en función del gremio al que se pertenecía y las necesidades productivas. Posteriormente esas casas que eran unifamiliares se transforman en casas de pisos, donde las viviendas aparecen independientes en cada planta, con un núcleo de comunicaciones común. Esas edificaciones progresivamente van creciendo en altura y densificando el tejido intramuros, absorbiendo a la nueva población.
6. La unidad de agrupación parcelaria, es decir, la unidad mínima en la que se agrupan las parcelas y, por tanto, las edificaciones, es la manzana. Ésta es compacta, cerrada, de gran dimensión, con sus eventuales espacios interiores, patios y huertos. Las manzanas no son iguales entre sí puesto que no responden a una planificación previa que defina su tamaño y forma. Aunque pueden tener formas irregulares, generalmente son rectangulares, con la edificación alineada en su perímetro exterior.

7. La sección de la calle tiene una proporción vertical, siendo mucho más alta que ancha. Las edificaciones tienen varias plantas y las calles pueden ir desde 3-4 m de anchura. No existen las aceras puesto que todo el tráfico es peatonal o de carros.

8. La vegetación aparece en las plazas y en el interior de las manzanas, en los patios de las edificaciones. La sección longitudinal es irregular en alturas pero relativamente uniforme en su composición al construirse según unos criterios muy cerrados: huecos verticales, alineados, dimensiones parecidas, pocas posibilidades de variación técnica, fachadas reguladas mediante ordenanzas compositivas en los últimos periodos.

9. El espacio público de la ciudad se estructura de forma compleja en función de los distintos poderes que controlan la actividad urbana. Las ciudades asumirán espacios de diferente relieve y significado: centro religioso, centro civil y uno o más centros comerciales.

10. La ciudad medieval es un cuerpo político privilegiado, y la burguesía urbana es una minoría dentro de la población total. La concentración es la ley fundamental, el centro de la ciudad es el lugar más buscado, las clases más desahogadas viven en el centro, las más pobres en los arrabales.

11. La altura de los edificios sin ser regular es muy homogénea. En el centro se construyen algunas estructuras singulares -torres, campanarios o las agujas de las iglesias góticas- que señalan el punto culminante del perfil de la ciudad (*el Rascacielos de Dios* como lo llamará Le Corbusier).

12. Se trata de ciudades amuralladas para su defensa y control comercial que al crecer deben ir levantando nuevas fortificaciones. La construcción de la nueva muralla se retrasa mientras en la vieja aún hay espacio disponible, por eso los barrios medievales con el tiempo se densifican y las casas se subdividen y desarrollan en altura.

13. Las ciudades medievales que conocemos alcanzaron su forma definitiva entre el Cuatrocientos y el Setecientos, tras sucesivos procesos de crecimiento y transformación. La unidad del conjunto estaba garantizada por el nivel de respuesta a las condiciones naturales de su medio, por las normas generales de orden público -edictos, ordenanzas, etc.-, las tradiciones constructivas, la coherencia de estilo y la propia continuidad del espacio urbano.

14. Las principales características -la continuidad del espacio público y su capacidad para propiciar relaciones de carácter múltiple -social, religioso, comercial o representativo-, la complejidad en su organización y definición formal y su grado de compacidad permanecen inalterables en el tiempo y definen la naturaleza esencial de muchas ciudades europeas.

Figura 7. Rasgos descriptivos de la ciudad medieval. Fuente: Blasco et al.

Sean de origen espontáneo o planificado, tienen una tipología edificatoria común, distinguiéndose en ellas las siguientes partes:

- Muralla: elemento delimitante de la ciudad, crea en su interior un ámbito legal y jurídico. Si la ciudad crece, la muralla puede expandirse, en anillos concéntricos. Posee dos funciones: una función militar defensiva y una económica, al cobrarse aranceles en las puertas. En el siglo XIII aparecen conventos fuera de las murallas, alrededor de los cuales se crearán nuevos barrios. En el siglo XVI, al normalizarse el uso de la pólvora, se construirá otro tipo de muralla, siguiendo la llamada traza italiana.
- Mercado: todo el viario de la ciudad era un mercado, habiendo especialización gremial por zonas o calles (zapateros, plateros...). No obstante, la actividad comercial se intensificará en algunas plazas, porticadas, en las que podrán coincidir varios gremios, dando lugar a la plaza del mercado.
- Iglesia: el segundo polo de la ciudad, junto con el mercado. La ciudad medieval se caracteriza por la bipolaridad de la plaza del mercado y la plaza de la iglesia, aunque no

entran en conflicto entre ellas, al ser una de ellas únicamente comercial y la otra solamente social.

- La masa de viviendas: las viviendas se agrupan en extensas manzanas de casas estrechas alineadas, entre medianeras y con un huerto hacia atrás. Así, estas grandes manzanas cuentan con enormes huecos interiores dedicados a cultivos hortícolas. Habitualmente, las huertas tienen acceso a un camino de servicio que transcurre por el interior de la manzana en paralelo a las calles que la delimitan. La parcela típica será la parcela gótica, que se caracteriza por su estrechez (de 3 a 5 metros), debida al sistema constructivo de la vivienda tradicional: las vigas, de madera, no permitían alcanzar grandes luces, por lo que los muros de carga no pueden estar muy separados entre sí.

En función de su forma urbana, se puede establecer una clasificación:

a) Ciudades de crecimiento orgánico

Pueden surgir de asentamientos romanos (Londres, Barcelona...) o aldeas cerradas. Crecen espontáneamente respondiendo a un patrón orgánico e irregular, adaptándose al terreno.

b) Ciudades de nueva planta

En la Europa medieval se fundaron multitud de ciudades planificadas por diferentes motivos:

- Bastidas: las bastidas son pequeños núcleos rurales en torno a grandes ciudades pensados para maximizar la explotación agrícola de un territorio. Se desarrollarán fundamentalmente en el sur de Francia (Conques, Monpazier...), fruto del acuerdo entre un señor feudal, que proporcionaba el territorio, y la corona de Francia, que proveía la población. El trazado del viario será reticular, adaptado al territorio, por lo que pocas veces será regular. Para promover su ocupación, los señores feudales ofrecen incentivos como la parcela edificable y la posibilidad exclusiva de mercadear en el interior y explotar los terrenos de cultivo. Una de cada tres bastidas tendrá función militar; no obstante, ya que son asentamientos agrícolas, sólo una pequeña parte de la población se dedicará a su defensa. Como en todas las ciudades de la época, estarán presentes la plaza del mercado y la iglesia, y estarán cerradas con una muralla.



Figura 8. La bastida de Cr on en vista aérea; se distingue la retícula con la plaza central. Fuente: Google maps.

- Ciudades de los Z hringen: otro tipo de ciudades planificadas, que crean los duques de Z hringer entre 1122 y 1218 en Suiza (Zurich, Friburgo, Berna...), con carácter comercial. Se asientan sobre las rutas principales, en torno a un elemento principal que no será la plaza, sino la calle-mercado. Esta calle, de más de veinte metros de ancho, recorrer  la ciudad desde una puerta hasta la otra, creando el antecedente de la ciudad lineal del siglo XX. La parcela tipo impondrá el modelo de tributación y planeamiento urbano, estableciendo como unidad de medida el área, equivalente a cinco parcelas (516 m²). La fortaleza se separa de la ciudad y se sitúa en la muralla.
- Ciudades alemanas en cruz: se retoma el método romano de trazar las ciudades con cardo y decumano, dotando al trazado en cruz del simbolismo de la cruz cristiana.

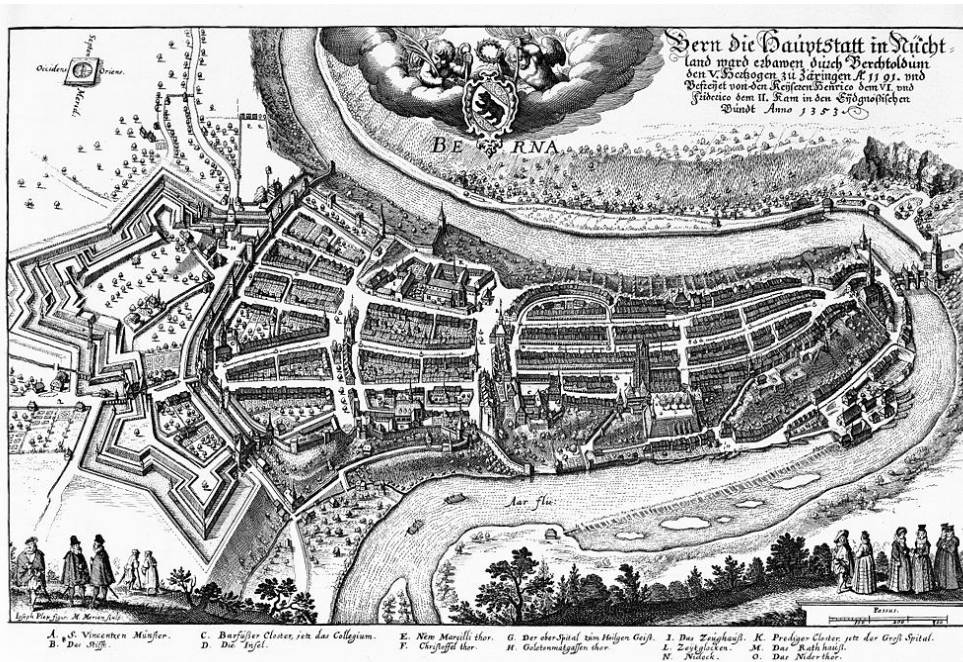


Figura 9. Plano de Berna donde se observa la calle principal (Gerechtigkeitsgasse) y las ampliaciones de la muralla. Fuente: MerianBern.

El urbanismo renacentista se refiere a los proyectos de planeamiento urbano desarrollados durante el Renacimiento. El Renacimiento surge en la República de Florencia. Los grupos sociales dominantes pasan a residir en el interior de las ciudades, formando la nobleza urbana. Así, a partir del siglo XV el paisaje urbano verá aparecer el nuevo tipo edificatorio: los palazzi. Surge la figura del arquitecto y el proyecto arquitectónico, entre los que destacarán Brunelleschi, Alberti, Filarete, Scamozzi... que llevarán a cabo tratados sobre ciudades ideales.

Surge la necesidad de modificar la estructura urbana medieval para destacar los edificios singulares: torres, palacios, iglesias... Comienzan así las primeras reflexiones sobre el espacio público, que será objeto de proyecto y se buscarán una serie de objetivos: proporciones geométricas, axialidad y paisaje. Se buscará el control del espacio urbano público, las plazas y las calles.

La plaza del mercado de la ciudad medieval dará lugar a la plaza ceremonial, que complementará al edificio singular al que acompaña: basílica, palacio... La fachada de la plaza se volverá unitaria y porticada, y el pavimento será objeto de diseño. Asimismo, se incorporará mobiliario urbano. Las plazas procurarán acentuar la atención en el edificio singular, que se destaca sobre el resto. Son plazas centralizadas. Será en esta época cuando deje de considerarse exclusivamente la arquitectura del edificio para tener en cuenta la conformación del espacio urbano. Se establecen normativas para regular las fachadas de las plazas. Los foros romanos serán objeto de estudio de los urbanistas, que las tomarán como referencia en proporciones y dimensiones.

La calle también será objeto de proyecto. Al igual que en la plaza, también surgirán ordenanzas reguladoras de fachadas. Ejemplos claros son la Galería Uffizi, en

Florenia, llevada a cabo por Giorgio Vasari en 1560, y la Strada Nuova de Génova, proyectada por Bernardino de Cabio. En la ciudad de Palermo, la calle se utiliza a escala de ciudad, trazándose desde el antiguo palacio hasta la vía Maqueda. Otro ejemplo de calle renacentista será la Via Giulia, construida por Bramante en 1506 completamente recta, para canalizar las peregrinaciones a San Pedro del Vaticano.

RASGOS DESCRIPTIVOS

Existen en ese periodo pocas oportunidades de crear ciudades de nueva planta. Casi todas las actuaciones urbanas se limitarán a ser propuestas de intervención parcial sobre una ciudad que ya existe y que, por tanto, impone ciertas condiciones. A pesar de esa parcialidad y del amplio registro de ideas e intervenciones, la mayoría comparten un repertorio inédito de rasgos formales fruto de lo siguiente:

1. La gran revolución del Cuatrocientos será una nueva forma de entender el mundo urbano, y sus formas en particular, al reforzar el modo de entender el control público del espacio iniciada por los edictos y ordenanzas medievales.
2. Los Tratados serán los principales vehículos encargados de transmitir la nueva cultura urbana basada en el interés por hacer más armoniosa la ciudad, más habitable y mejor organizada funcionalmente a partir de nuevos modelos. En 1452, *De re aedificatoria* de Alberti -uno de los primeros que conoce los *Diez libros de Arquitectura*, la obra de Vitruvio, arquitecto de Roma-, constituirá el primer tratado del Cuatrocientos que aborda las formas de construir la ciudad y sus edificios (años antes, en 1450, nació la imprenta y la oportunidad de plasmar y dar difusión al conocimiento).
3. El Renacimiento mantiene el concepto de ciudad cerrada, pero también de cuerpo unitario y geométrico en el que todas las partes deben aportar orden y belleza al conjunto, estar relacionadas y proporcionadas.
4. La ciudad medieval se definía por la agrupación y superposición de arquitecturas, la renacentista por un orden urbano. La "informalidad" del espacio medieval se transforma en equilibrio y regularidad en el Renacimiento. Las formas de componer se sitúan más en la horizontal de la visión en perspectiva que en la verticalidad de los elementos góticos.
5. Será la mirada en perspectiva la que reconstruya el orden y la unidad en la ciudad; esa óptica será el factor determinante para poder percibirla en primera instancia como un proceso unitario. Una mirada humana que necesita unas escalas, unos límites, unos puntos de vista privilegiados desde los que reconocer un sistema lógico y sus partes.
6. El espacio público y la arquitectura seguirán los mismos principios de diseño y, por primera vez, se conciben al mismo tiempo como una realidad insoluble que ha de ser coherente. La calle se debe *definir de forma anticipada* -recomienda Brunelleschi- dándole una categoría específica

por su valor como "escenario público". La ciudad medieval no era un modelo de escenario elegante porque los pórticos no tenían un diseño unitario, las casas la misma altura, ni las calles un control visual. Los tres escenarios del Tratado de Serlio marcaban las diferencias: satírico, cómico y trágico.

7. Alberti define la calle como el espacio público por excelencia, por el uso generalizado que de ella hacen todos los ciudadanos, también los forasteros, y por la fama y esplendor que pueden otorgar a una ciudad. Recomienda que las vías que recorren la campiña sean amplias con vistas que dominen todo el territorio y cuando lleguen a una ciudad importante sean rectas y anchas por decoro y dignidad. También señala que dentro de la ciudad se deben evitar los vientos nocivos, hacer que llegue la luz del día y las brisas y que por ello cierta amplitud resulta beneficiosa, pero sin ser excesiva, porque entonces la haría calurosa y menos salubre.
8. Los trazados viarios serán regulares en geometría y en dimensiones. Los distintos centros representativos de la ciudad tenían que estar enlazados por avenidas rectilíneas de tratamiento homogéneo -mediante sus magníficas fachadas uniformes como factor de rigor -y de perspectiva controlada.
9. Los elementos de regulación de la calle rectilínea como escenario público serán: la alineación del paño de fachada, la regulación de la altura de la línea de cornisa, la repetición en fachada de elementos uniformes extraídos de los "órdenes de la arquitectura clásica", y el control y cierre de la perspectiva. Algo que se concreta en un ideal albertiano: calles flanqueadas por pórticos y por edificios simétricos y de la misma altura con un arco en el punto en el que desemboca. Recurso que se anticipa al urbanismo barroco.
10. Los efectos de la perspectiva se enfatizaban mediante la colocación de distintos elementos de referencia o remate -arquitectónicos o escultóricos-. El monumento era la recompensa artística, el encargado de establecer un límite, el control espacial exacto de la obra, y un valor añadido al sitio.
11. Se impone un orden, se lanza al espectador un mensaje de diálogo espacial entre los elementos que componen el espacio público para que lo pueda percibir visualmente con la armonía y la emoción que el autor quiso imprimir a la ciudad.
12. Las reglas de la geometría euclidiana y la teoría pitagórica de las proporciones serán claves en la definición de los nuevos espacios urbanos. Alberti propiciará relaciones canónicas -la proporción 1:2, dos cuadrados, para las plazas o de 1:6 ó 1:3 para su altura de edificios y ancho menor-

Figura 10. Rasgos descriptivos de la ciudad renacentista. Fuente: Blasco et al.

El urbanismo barroco es un período de la historia del desarrollo de las ciudades que vino precedida del Renacimiento y del Manierismo; se generó en Roma durante el siglo XVII y se extendió hasta mediados del siglo XVIII por los Estados absolutistas europeos.

El término Barroco, derivado del portugués "barru", "perla de forma diferente o irregular", se utilizó en un primer momento de forma despectiva para indicar la falta de regularidad y orden del nuevo estilo. La característica principal de la arquitectura barroca fue la utilización de composiciones basadas en líneas curvas, elipses y espirales, así como figuras policéntricas complejas compuestas de motivos que se intersecaban unos con otros. La arquitectura se valió de la pintura, la escultura y los estucos para crear conjuntos artísticos teatrales y exuberantes que sirviesen para ensalzar a los monarcas que los habían encargado.

En algunos países europeos como Francia e Inglaterra y en otras regiones de la Europa septentrional se produjo un movimiento más racionalista derivado directamente del Renacimiento que se denominó Clasicismo barroco. A lo largo del siglo XVIII se fue desarrollando en Francia un movimiento derivado del Barroco que multiplicaba su exuberancia y se basaba fundamentalmente en las artes decorativas que se denominó Rococó y se acabó exportando a buena parte de Europa.

Contrariamente a las teorías según las cuales el movimiento barroco surgió a partir del Manierismo, fue el Renacimiento tardío el movimiento que acabó desencadenando en último término el Barroco. De hecho, la arquitectura manierista no fue suficientemente revolucionaria para evolucionar radicalmente, en un sentido espacial y no sólo superficial, a partir de los estilos de la antigüedad a los nuevos fines populares y retóricos de la época del contrarreformismo.

Ya en el siglo XVI, Miguel Ángel Buonarroti había anunciado el Barroco de una forma colosal y masiva en la cúpula de la Basílica de San Pedro de Roma, así como las alteraciones en las proporciones y las tensiones de los órdenes clásicos expresados en la escalera de acceso a la Biblioteca Laurenciana de Florencia, del mismo autor, y la enorme cornisa añadida al Palacio Farnese. Estas intervenciones habían suscitado diversos comentarios en su época por su brusca alteración de las proporciones clásicas canónicas. No obstante, en otras obras Miguel Ángel había cedido a la influencia manierista, por lo que fue sólo tras el fin del Manierismo cuando se redescubrió a Miguel Ángel como el padre del Barroco.

El nuevo estilo se desarrolló en Roma, y alcanzó su momento álgido entre 1630 y 1670; a partir de entonces el Barroco se extendió por el resto de Italia y de Europa, mientras que en el siglo XVIII Roma volvió de nuevo al Clasicismo siguiendo el ejemplo de París. La influencia del Barroco no se limitó al siglo XVII; a principios del siglo XVIII se desarrolló el estilo denominado Rococó, que no siendo una pura continuación del primero podría ser considerado como la última fase del Barroco.

En 1585 el Papa Sixto V inició las obras para la transformación urbana de Roma, encargando a Domenico Fontana la conexión entre los principales edificios religiosos de la ciudad por medio de grandes ejes viarios rectilíneos. El proyecto, que se basaba en la ratificación de Roma como ciudad santa, estableció el precedente para las intervenciones que se habrían de llevar a cabo en diversas ciudades europeas.

A la planificación centralizada de la ciudad ideal renacentista se contraponen la visión de la ciudad capital barroca, más dinámica y abierta a sus propios límites, y al mismo tiempo punto de referencia para todo el territorio. En Roma, los centros focales del panorama urbano se subrayaron mediante la colocación de antiguos obeliscos egipcios y altas cúpulas, mientras que en París los nodos del sistema viario se definieron por medio de plazas simétricas, en cuyo centro se colocaba la estatua del soberano.

En líneas generales, la plaza barroca cedió su función tradicional cívica y pública para convertirse en un medio de exaltación de la ideología religiosa o política, como en

el caso de las plazas reales francesas (la Plaza de los Vosgos o la Plaza Vendôme, por ejemplo) o de la Plaza de San Pedro de Roma. Entre las iglesias, el punto de partida de la arquitectura barroca puede considerarse la Iglesia del Gesù de Roma, construida a partir de 1568 según el proyecto de Jacopo Vignola. El edificio, que representa una síntesis entre la arquitectura renacentista, manierista y barroca, satisfacía plenamente las nuevas exigencias surgidas tras la Contrarreforma: la disposición longitudinal de la planta permitía acoger al mayor número de fieles, mientras que la planta de cruz latina con numerosas capillas laterales suponía un retorno a la tradición del Concilio de Trento.

Por otro lado, la presencia de una cúpula subrayaba la centralidad del espacio hacia el fondo de la nave, y presagiaba la búsqueda de una integración entre el esquema longitudinal y el centralizado. También la fachada, construida según el proyecto de Giacomo della Porta, anticipaba los elementos más marcadamente barrocos, comparables a los de los alzados de Santa Susana y San Andrés del Valle. De este modelo derivaron una serie de iglesias de planta longitudinal centralizada o planta central alargada, caracterizadas por el eje longitudinal y por la presencia de un elemento catalizador de la composición, generalmente una cúpula.

Si los arquitectos manieristas alteraban la composición rigurosa de las fachadas renacentistas añadiéndoles temas y decoraciones caracterizadas por un intelectualismo refinado, pero sin modificar la lógica planimétrica y estructural de la fachada de los edificios, los arquitectos barrocos modificaron tanto la composición en planta como en fachada, generando una concepción nueva del espacio. Las fachadas de las iglesias dejaron de ser la continuación lógica de la sección interna, para convertirse en organismos plásticos que marcaban la transición entre el espacio exterior y el interior. El espacio interior, por tanto, estaba compuesto a partir de figuras complejas basadas en elipses y líneas curvas, y se definía a través del movimiento de los elementos espaciales, diferenciándose radicalmente de la concepción renacentista que generaba una sucesión uniforme de elementos dispuestos de forma simétrica entre ellos.

En la arquitectura civil del momento se puede distinguir entre dos tipos de construcciones nobles: el palacio, situado generalmente en el interior de la ciudad, y la villa del campo.

El palacio italiano y sus derivados europeos permanecieron fieles a la tipología residencial desarrollada durante el Renacimiento, con un cuerpo edificado cerrado en torno a un patio interno. Se dotó a las fachadas principales de cuerpos centrales resaltados y decorados mediante el uso de órdenes gigantes, que ya habían sido anticipados por Palladio. Se extendieron los ejes de simetría al interior del edificio, donde se abrían el vestíbulo y el patio interno; por ejemplo, el eje longitudinal introducido en el Palacio Barberini de Roma contribuía a la definición de la planta y subrayaba la conexión con el exterior del edificio. Por otro lado, este palacio constituyó un punto importante del desarrollo de la tipología residencial palaciega italiana: la planta se constituía en forma de H, y la entrada se producía mediante un

profundo atrio que iba haciéndose más estrecho sucesivamente, hasta llegar a una sala elíptica que servía de centro nodal al palacio entero.

En Francia, no obstante, el palacio urbano de la nobleza, denominado *hôtel*, recuperó para sí el esquema de los castillos medievales. El clima más duro reclamaba una optimización del soleamiento en las principales estancias, lo que generó fachadas escalonadas y grandes alas laterales. El cuerpo principal se encontraba retrasado respecto a la calle y precedido de la *cour d'honneur*, un espacio de transición abierto al exterior que al mismo tiempo separaba el palacio de la ciudad. Un ejemplo de este esquema es el parisino Palacio del Luxemburgo, construido a partir de 1615 por Salomon de Brosse. Aquí, a diferencia de otros edificios del mismo estilo y época, los pabellones angulares no fueron destinados a locales de servicio, sino que contenían estancias principales en cada planta.

Fue notable el desarrollo francés de residencias en el campo, los denominados *châteaux*, que llevaron a la realización de extensos complejos de los que partían los ejes viarios principales que ordenaban el entorno. Entre ellos cabe destacar el Palacio de Vaux-le-Vicomte (1656-1659), proyectado por Louis Le Vau, y el Palacio de Versalles, máximo símbolo del absolutismo francés y cuyas labores de reconstrucción fueron iniciadas por el mismo Le Vau por encargo de Luis XIV.

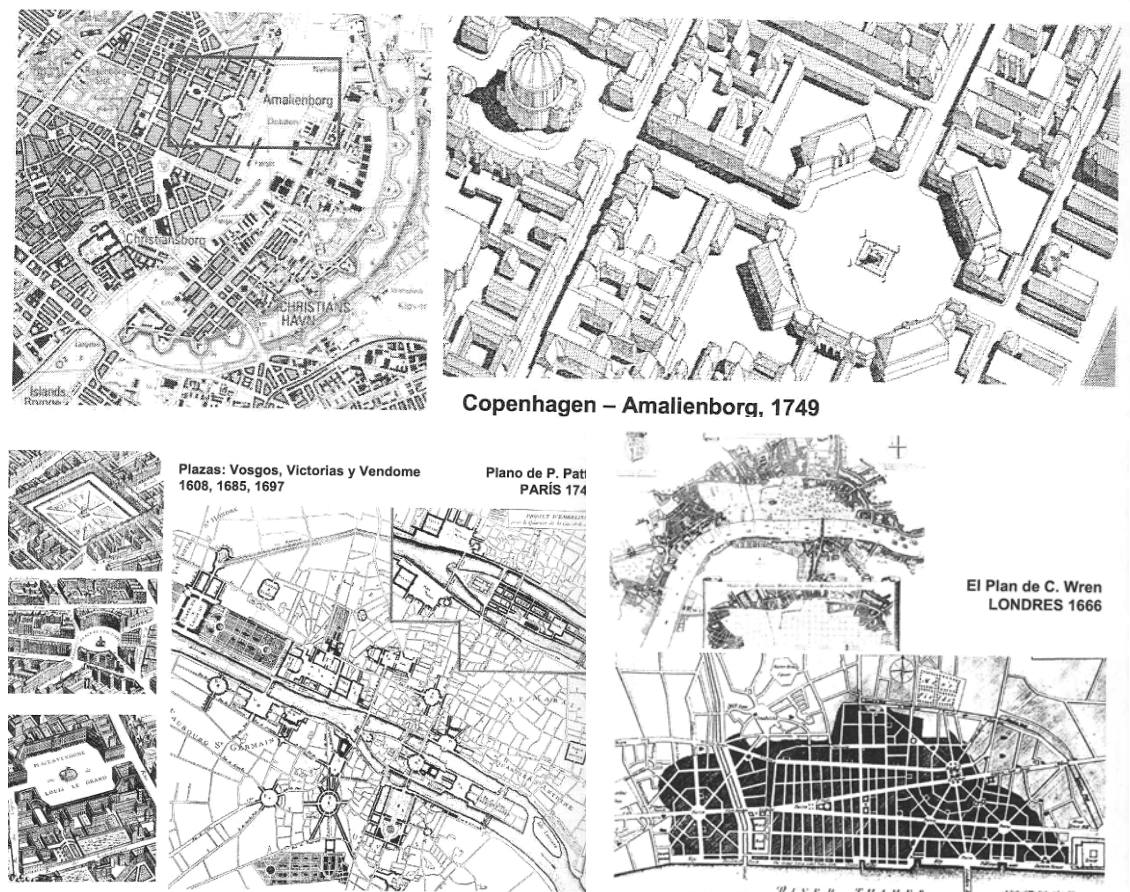
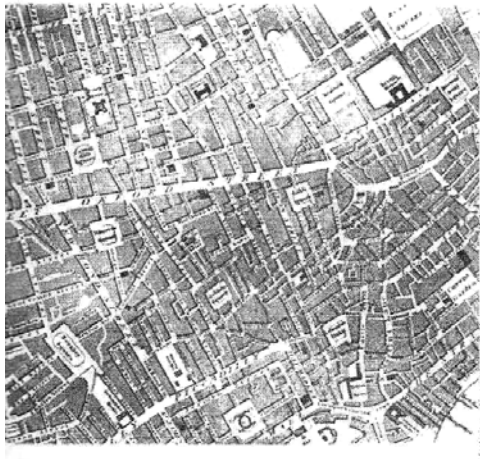


Figura 11. Planes en Copenhagen, Paris y Londres en el barroco. Fuente: V.V.A.A.

Un caso muy interesante se puede apreciar en la evolución urbana de la ciudad de Londres desde el barroco:

Propuesta De C. Wren De 1666 Londres

Fue la oportunidad perdida de plantear una ciudad ideal sobre las cenizas de Londres. El modelo es el de un orden trabado con diagonales reforzado a partir de los nudos principales de la estructura. La monumentalidad del proyecto se impone a través de las fachadas alineadas y las plazas geométricas como hechos destacados. (Wren es un científico - c. Naturales- y esa influencia se empieza a entrever en la triangulación estelar y los nudos como células jerarquizadas orgánicamente). Los principios ensayados por Le Nôtre se podían haber materializado en una ciudad completa.



LONDRES 1805

LONDRES SIGLO XVIII.

Su crecimiento y transformación urbana se produce a través de grupos residenciales en torno a "squares". El primero será Covent Garden (1631) (dimensiones en planta 80x60m) con un destino no residencial sino de plaza-mercado. El resto serán conjuntos uniformes de casas unifamiliares (a partir de una disposición real de finales del XVI redactada con la idea de descongestionar la ciudad y de evitar la entrada masiva de población). El "square" se convierte en un jardín central privado donde realizar modalidades deportivas sobre el césped: cricket, futbol, golf-. Las casas serán de tres plantas con parcelación regular. Cavendish Square (planta de 130x120m). un verdaderos parque urbano.

LONDRES principios s.XIX

Regent's Street,,1814 (John Nash).

La primera operación urbanística fue convertir los terrenos de la Corona en un parque público -Regent Park 1812- en cuyos bordes se situarán residencias aristocráticas. Se crea la necesidad de comunicar esta zona con Charing Cross para articularla a su vez con el área real de St. James, con el Parlamento y Westminster a través de un nuevo eje que será Regent's Street. Operación especulativa -de la Corona- que permite delimitar barrios de diferente nivel social el Soho popular y el West End más señorial. El Parlamento da el visto bueno a su "valor de utilidad pública" curiosamente por justificar lo contrario, mejorar las relaciones entre ellos.

En Regent's Street la definición de la arquitectura es inseparable de la estructura urbana. La operación compositiva vendrá orientada por:

1. La propiedad del suelo. El Quadrant surge de la imposibilidad de tocar parcelas recayentes a Piccadilly Street.

El último tramo no asume la directriz de Portland Place por una propiedad recayente sobre Cavendish Square, Nash cambia la dirección pero lo salva con la construcción de All Souls Church como hito que marca el giro y recibe la perspectiva; iglesia que diseña el mismo (de un posible giro caótico pasa a una composición controlada).

2. Por los recursos geométricos que articulan y salvan discontinuidades en el juego espacial de trazados y arquitecturas. Tramos articulados con giros y cortes de perspectiva que dinamizan su recorrido a cierta velocidad. Tramos más estáticos: Portland Place ya construido y el eje hacia Carlton House -demolido- desde Piccadilly que termina en Waterloo Place.

El trazado de Regent es de 1'5 km en su desarrollo en planta (del que ¾ partes pertenecían a la Corona) y unos 30 m. de sección -700 edificios se tuvieron que demoler para realizar dicha reforma interior-. El proyecto viario y arquitectónico está muy desvirtuado en la actualidad. No están las columnatas del "Cuadrant".

El "Cuadrant" ya no se configura con unidades de vivienda como en un "square", sino con edificios compartidos por varias viviendas y usos comerciales en los bajos, donde Nash establece el basamento de columnatas.

La operación completa de Regent nos sirve de ejemplo para comprobar que la ciudad resiste más en sus espacios de mayor calidad.

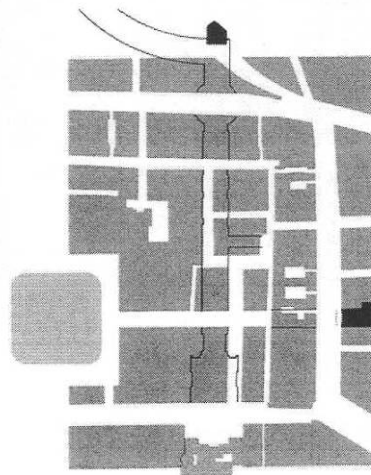


Figura 12. Evolución urbana de la ciudad de Londres. Fuente: Blasco et al.

2.2 PRIMERA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA Y REFORMA INTERIOR EN EL SIGLO XIX

Históricamente, el origen del urbanismo moderno se sitúa en las leyes del “urbanismo sanitario” del siglo XIX, tendentes, tanto a proteger a la población urbana de pestes y enfermedades, como a implantar los servicios de abastecimientos de agua potable, saneamiento, normas sobre alineación de calles, ventilación de viviendas, etc. Estas leyes surgieron por las malas condiciones de vida en las ciudades industriales. Así, en Inglaterra surge la *Public Health Act* (norma cabecera de la legislación urbanística), que aprueba los primeros reglamentos de carácter sanitario. Basándose en dicha normativa se urbaniza, sin atención a principios orgánicos o de especialización funcional.

También en este siglo aparecen tres importantes técnicas de desarrollo urbanístico:

- el ensanche, encaminado a la apertura de cercas y murallas que encorsetan el crecimiento urbano.
- la reforma interior orientada a la demolición de barrios antiguos y su sustitución por nuevos viales y edificaciones de mejores calidades.

Como ejemplos de aplicaciones de estas técnicas podemos citar el Plan Castro de Madrid (1860), que da lugar al barrio de Argüelles, Salamanca y Chamberí, y el Plan Cerdá de Barcelona (1859), del que surgirá la Vía Layetana.

- Otra técnica fundamental del urbanismo que data de la segunda mitad del siglo XIX es la zonificación (*zoning*). La técnica de la zonificación, expuesta por primera vez en 1860 por un arquitecto alemán, Stubben, consiste simplemente en atribuir determinados usos a áreas concretas de la ciudad.

La zonificación se utilizó inicialmente para separar los usos industriales de los residenciales, pero más tarde adquirió mayor complejidad aplicándose a otros usos y a sus categorizaciones: (residencial intensivo, residencial extensivo, industria nido, industria ligera, comercial, etc.). A diferencia de los caracteres de las diversas zonas actúa tanto en función de las características arquitectónicas (Zonificación arquitectónica), con edificación intensiva, semiintensiva y extensiva, es decir, con diversos índices de disfrute del territorio, o a través de las características de uso de las construcciones (Zonificación funcional).

Aparte de la zonificación, que es la técnica urbanística predominante, surgen otras de gran interés, como la ciudad jardín de Ebenezer Howard, la ciudad lineal de Arturo Soria, el regionalismo urbanístico de Munford, o el funcionalismo de Le Corbusier.

Como señalan García de Enterría y Parejo Alfonso, hasta entonces el propietario, con el sistema de alineaciones viarias que se prolongaba a través de los planes de ensanche y de reforma interior, no encontraba más que un límite a sus libres facultades edificatorias: el de respetar dichas alineaciones. A partir de la zonificación se va a constreñir más profundamente las facultades de la propiedad del suelo, alcanzando a su mismo núcleo de libertad o facultad de uso y se va a producir, con ello, una limitación radical del "*ius aedificandi*".

En definitiva, es en el siglo XIX cuando el urbanismo se convierte no sólo en una corriente de pensamiento científico, sino, y sobre todo, en una técnica para la distribución de los espacios públicos y privados y de los usos o actividades que en ellos pueden desarrollarse. Obviamente, estas técnicas tenían que acabar teniendo un contenido jurídico para poder ser impuestas, así que su evolución dio lugar al Derecho urbanístico actual, compuesto de normas jurídicas y figuras de planeamiento que regulan el ejercicio del derecho de propiedad y disciplinan la actividad urbanizadora y edificatoria sobre el suelo.

Para hacer frente a estos cambios la ciudad tiene que cambiar. El centro, que no se había modificado desde la Edad Media, se ve impotente para absorber el incremento de población, por lo que se produce una modificación de su fisonomía y la creación de la periferia. Los nuevos cambios suponen:

- Ampliación del viario: supone una ruptura de la estructura existente.
- Relación de servicios públicos: aparece el alcantarillado, el gas, la electricidad (1880), metro, tranvía (1840-mulas, 1870-eléctricos), abastecimiento de agua.
- Parques y jardines: con fines higiénicos y de mejora de la calidad de vida.
- Edificios públicos: escuelas, centros culturales, iglesias, cuarteles, comisarías, edificios de correos.
- Respeto a lo existente (en general).
- Degradación de edificios: el centro se modifica reduciendo el número de viviendas mientras se construyen los ensanches, pero hay gente que no puede permitirse el cambio. Se produce un fenómeno de filtrado: la gente no pudiente solo puede permitirse vivir en casas degradadas. Estas zonas se continúan degradando. Se produce una demanda insolvente de viviendas.

Las actuaciones en la periferia son más efectivas para la absorción del incremento de población. Características:

- Regularidad: generalmente ortogonales.
- Zonificación: aparecen zonas destinadas a distintos niveles de renta y, por lo tanto, de calidad.
- Expulsión de la industria.

La característica fundamental de la ciudad post-liberal es la intervención del poder público:

- Normativa: característica fundamental del urbanismo.
- Planeamiento: también fundamental, se basa en la creación de un calendario para evitar el fenómeno de especulación urbanística (se espera para vender hasta que aumenta el precio del suelo, sin construir). Hasta que no aparece no se puede hablar de urbanismo moderno.
- Dotación de servicios y obras verdes.
- Preocupación por la vivienda obrera
- Paliar el paro: la política urbanística se utiliza como política anticíclica (invertir en obras públicas en el ciclo bajo).

El caso más característico de este nuevo urbanismo es sin duda la ciudad de París. Las transformaciones de París durante el Segundo Imperio constituyen una serie

de modernizaciones vividas por la capital francesa de 1852 a 1870 y llevadas a cabo por Napoleón III y el barón Haussmann. Los trabajos se llevaron a cabo en toda la ciudad, tanto en el corazón de París, como en los barrios periféricos: calles y bulevares, restauración de fachadas, remodelación de los espacios verdes, mobiliario urbano, creación de un alcantarillado y trabajos de conservación en monumentos públicos.

Esta reforma urbanística fue violentamente criticada por algunos de los contemporáneos de Napoleón III, aunque acondicionó el uso diario de las calles por parte de los ciudadanos. Esta obra puso el fundamento de la representación popular de la capital francesa al mundo, sobreponiéndose a los estrechos callejones del viejo París y creando anchos bulevares y grandes plazas.

A mediados del siglo XIX, el centro de París tenía la misma estructura que en la Edad Media. Entre otros, algunos de los problemas que tenía la distribución urbanística de aquella época, eran, por ejemplo, almocárabes, de calles minúsculas, que trababan la circulación o edificios que se amontonaban en una insalubridad que ya denunciaban los primeros higienistas de la época. Antes de la remodelación urbanística de la que estamos hablando se produjeron algunos trabajos de restauración en las murallas en los barrios periféricos, pero no se había podido tocar el corazón de la capital francesa. Algunos ejemplos de como era el París de antes de la remodelación se pueden encontrar en las obras *Los miserables* o *Nuestra Señora de París*.

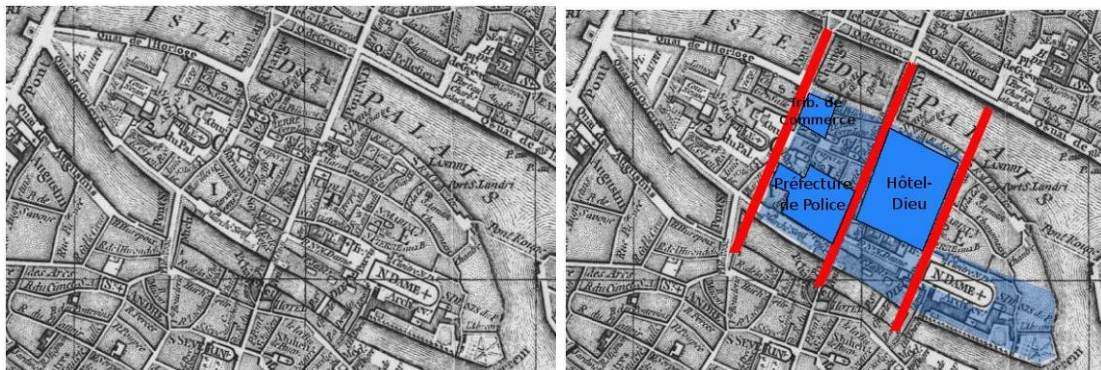


Figura 13. La Isla de la Cité y su estructura urbana medieval antes de los trabajos de restauración (plano de 1771, a la izquierda) y la Isla de la Cité remodelada por los trabajos de Haussmann (derecha): nuevas calles transversales (rojas), espacios públicos (azul claro) y edificios privados (azul oscuro).

Después de la Revolución francesa, en 1794, una «comisión de artistas» propone un plan de remodelación que incluía nuevas calles en la ciudad de París. Una calle debe unir en línea recta la plaza de la Nación a la gran columnata del Louvre, en la prolongación de la actual avenida Victoria: prefigura el futuro gran eje este-oeste y demuestra una preocupación de dar mejor valor a los monumentos públicos.

Napoleón I acondiciona una calle monumental a lo largo del Jardín de las Tullerías. Es la calle de Rivoli, que el Segundo Imperio prolongará hasta Châtelet y en la calle Saint-Antoine: este eje será más eficaz según el plan de la circulación, que el del plano de los artistas. Coloca también un instrumento jurídico: el ordenamiento de urbanismo por el cual los propietarios pueden renovar o reconstruir los edificios sólo

retirando su fachada detrás de una línea fijada por la administración. Esta disposición será suspendida no obstante se llevará a cabo un ensanche y una regularización de las vías públicas en un plazo razonable.

A fines del año 1830, el prefecto Rambuteau comprueba las confusiones de la circulación y los problemas de higiene que hay en los viejos barrios superpoblados: hace falta «hacer circular el aire y los hombres». Traza primera la gran abertura en el centro de París, pero el poder de la administración es limitado por las normas de expropiación. La ley del 3 de mayo de 1841 se esfuerza por facilitarlos. Es sobre la base de éstas experiencias que el Segundo Imperio optará por una política maciza de expropiación y de aberturas, mucho más costosa que el sistema de la servidumbre de alineación, pero de una eficacia temible.

Presidente de la República desde 1848, el sobrino de Napoleón I se hace emperador el 2 de diciembre de 1852 después del golpe de Estado del año precedente. Napoleón III tiene el deseo de modernizar París. En Londres vio un país transformado por la Revolución industrial y una gran capital provista de grandes parques y redes de saneamientos. Así, retoma las ideas de Rambuteau. Sensible a las cuestiones sociales, quiere mejorar las condiciones de vivienda de las clases pobres: la densidad de población en ciertos barrios se acerca a 100.000 personas por Km. cuadrado, en condiciones higiénicas muy precarias. Sin embargo, no se prevé una solución para reubicar a las familias que son desalojadas por las grandes obras, con lo que se ven obligados a desplazarse a los barrios de la periferia. Finalmente, se trata de facilitar a la autoridad pública el control de una capital cuyos levantamientos populares habían derribado varios regímenes desde 1789. Los propietarios, celosos de la valorización de sus locales y vecindarios, reclaman vías más anchas y rectas con el fin de facilitar los desplazamientos de las tropas.

Para poner en ejecución este ambicioso proyecto, el nuevo emperador dispone de un poder fuerte, capaz de hacer caso omiso de todas las resistencias, lo que les faltaba a sus predecesores. Le queda a Napoleón III encontrar a un hombre capaz de dirigir operaciones en gran escala. Es el papel que va a cumplir Jorge Eugenio Haussmann, hombre riguroso y organizado de acción, al que nombra prefecto del Sena en 1853. Ambos hombres formarán un tándem eficaz. El emperador sostendrá al prefecto contra sus adversarios hasta 1870. Haussmann, en cuanto a él, se mostrará fiel en toda circunstancia, sabiendo sacar adelante sus propias ideas, como el proyecto de Boulevard Saint Germain.

Una obra tan considerable pide la intervención de numerosos actores. Victor de Persigny, ministro del Interior, que le presentó a Barón Haussmann a Napoleón, se ocupa de montajes financieros con la ayuda de los hermanos Péreire. Jean-Charles Alphand se ocupa de parques y plantaciones con el jardinero Jean Pierre Barillet Deschamps. Haussmann subraya el papel fundamental del servicio del Plano de París, dirigido por el arquitecto Deschamps, que traza las nuevas vías y controla el respeto de las reglas de construcción: en este dominio, «la geometría y el dibujo gráfico desempeñan un papel más importante que la estructura propiamente dicha», anota Haussmann. Influidos por el sansimonismo, Napoleón III e ingenieros como Miguel

Chevalier o empresarios como el hermano Pereire creen en el voluntarismo económico, que puede transformar la sociedad y reabsorber la pobreza. Es en un poder fuerte e incluso autoritario, de animar a capitalistas a lanzar grandes trabajos que gozarán el conjunto de la sociedad y en particular los más pobres. El gorrón del sistema económico es el banco, que se desarrolla considerablemente. Estos principios encuentran un campo ideal de aplicación en los proyectos de renovación de París. Los trabajos de Haussmann pues serán decididos y encuadrados por el Estado, puestos en ejecución por los empresarios privados y financiados por el préstamo.

Primeramente, el Estado expropia a los propietarios de los terrenos concernidos por los planos de renovación. Luego destruye los edificios y construye nuevos ejes con todos sus equipos (agua, gas, desagües). Haussmann, contrariamente a Rambuteau, recurre a préstamos masivos para encontrar el dinero necesario para estas operaciones, de 50 a 80 millones de francos al año. A partir de 1858, la Caja de los trabajos de París es la herramienta preferida para la financiación. El Estado recupera el dinero prestado revendiendo el nuevo terreno en forma de lotes separados a promotores que deben construir nuevos edificios conformándose un pliego de condiciones preciso. Este sistema permite dedicar cada año a los trabajos una suma dos veces más elevada que el presupuesto municipal. Entonces el sistema se resquebraja poco a poco. Los préstamos masivos de la Caja generan una deuda que asciende a mil quinientos millones de francos en 1870 y contribuye a desacreditar las grandes obras. Jules Ferry denunciará el agujero financiero en 1867: «Las cuentas fantásticas de Haussmann».

Haussmann goza de un marco legislativo y reglamentario acondicionado para facilitar los trabajos y asegurar la homogeneidad de las nuevas arterias.

El decreto del 26 de marzo 1852 relativo a las calles de París, adoptado un año antes del nombramiento de Haussmann, coloca los principales instrumentos jurídicos:

- Expropiación «*por causa de utilidad pública*». Los poderes públicos pueden acaparar edificios situados a lo largo de vías que hay que construir, mientras que podían antes expropiar sólo los edificios situados directamente sobre la superficie de la vía misma. Este instrumento permitirá remodelar una buena parte de la Isla de la Cité. Después 1860, la liberalización progresiva del régimen hará más difíciles las expropiaciones.
- Obligación para los propietarios de limpieza de sus fachadas y a renovarlas cada diez años.
- Reglamentación de la nivelación de las vías de París, de la alineación de los edificios, de la conexión a los desagües.

Los poderes públicos intervienen a la vez sobre las normas de las dimensiones de los edificios por la vía reglamentaria, y sobre el mismo aspecto estético de las fachadas por medio de servidumbre:

- Reglamentos de urbanismo de París de 1859 permite hacer subir las fachadas hasta 20 metros de altura en las calles de 20 metros de anchura que Haussmann está perforando, mientras que la altura máxima era de 17,55 metros antes. Los tejados deben siempre inscribirse bajo una diagonal de 45 grados.
- La construcción de edificios a lo largo de las nuevas vías está sometida a condiciones particulares sobre el aspecto de las fachadas. Las casas medianeras

deben tener «*las mismas alturas de piso y las mismas líneas principales de fachada*». La utilización de la piedra tallada es obligatoria sobre los nuevos bulevares. El papel capital jugado por los arquitectos encargados de la gestión de los servicios públicos, marca la importancia tomada por los ingenieros en el seno de los grandes cuerpos del Estado.

El desarrollo de las operaciones refleja la evolución del Imperio: autoritario hasta 1859, más flexible a partir de 1860. Se destruyen 20.000 casas para construir más de 40.000 entre 1852 y 1870. Algunas de estas operaciones de urbanismo se proseguirán bajo la Tercera República Francesa, después de la salida de Haussmann y de Napoleón III. París absorbe en 1860 sus suburbios hasta las «fortificaciones» que, construidas por Thiers en 1844, fueron demolidas a partir de 1919. Los doce antiguos distritos de París se amplían a veinte.

Cuando Rambuteau había perforado una vía nueva importante en pleno centro de la ciudad, los parisinos se asombraron por su anchura: 13 metros. Haussmann va a confinar calle Rambuteau al nivel de vía secundaria con una red de aberturas nuevas de 20 y hasta 30 metros. La red de las arterias haussmannianas y post-haussmannianas constituye, todavía hoy, el esqueleto de la estructura urbana parisina.

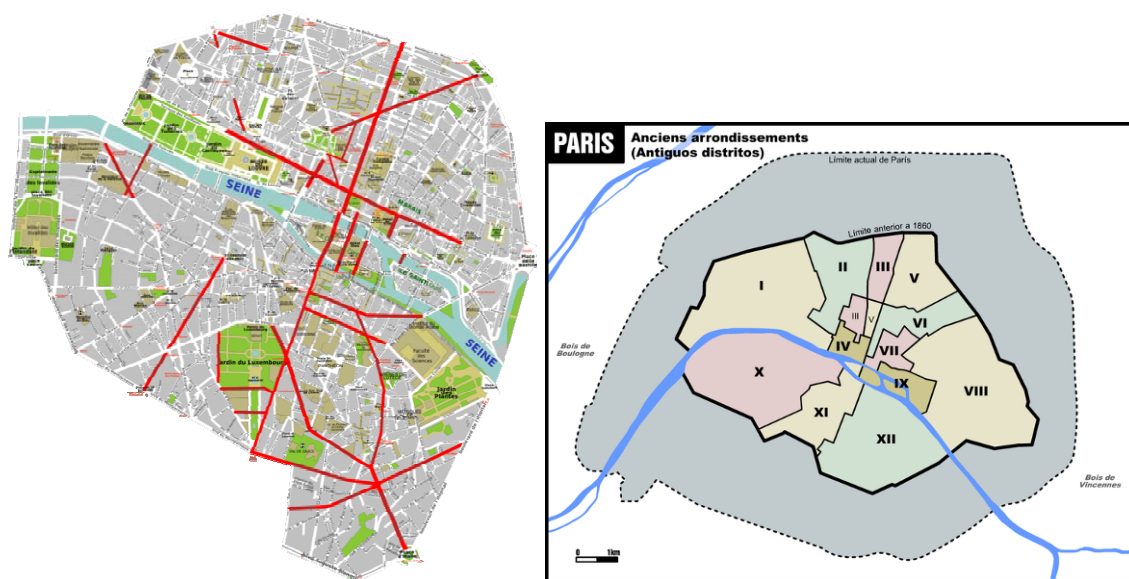


Figura 14. Principales ejes creados o transformados entre 1850 y 1870 en el centro de París (izquierda) y antiguos distritos y el nuevo límite de París desde 1860.

Del 1854 al 1858, Haussmann aprovecha el período más autoritario del reinado de Napoleón III para realizar lo que sólo esta década, posiblemente, podía hacer en toda la historia de París: transformar su centro perforando una encrucijada gigantesca.

La construcción del eje norte-meridional, de bulevar de Sébastopol a bulevar Saint-Michel, elimina del mapa numerosos callejones y callejones sin salida. Forma una gran encrucijada al nivel de Châtelet con calle de Rivoli: el Segundo Imperio prolonga hasta ella la rue Saint-Antoine, que Napoleón I había trazado a lo largo de las Tullerías. Durante este tiempo, Baltard acondiciona y habilita plazas de París, proyecto lanzado por Rambuteau, mientras que Isla de la Cité es afeitada y reordenada en gran parte.

Sus puentes son reconstruidos u objeto de trabajos importantes. Haussmann completa esta gran encrucijada por ejes que conectan otra vez la primera corona de bulevares al centro, tales como rue de Rennes sobre la orilla sur y avenida de la Ópera sobre la orilla norte. La calle de Reno, que debía llegar al Sena, jamás será terminada. Haussmann prosigue la obra de Luis XIV. Ensancha los grandes bulevares y construye o planifica nuevos ejes a gran escala, como el bulevar Richard-Lenoir.

Algunos de estos ejes les conectan otra vez los grandes bulevares de Luis XIV a los que van a lo largo pared de los Granjeros generales. Bulevar Haussmann y la línea derecha de ella calle Fayette, realizados parcialmente antes de 1870, aseguran un mejor trinchero del barrio (cuarto) de él Opéra a partir de los distritos exteriores. Bulevar Voltaire facilita el contorno del centro a partir de la plaza de la Nación. Sobre la orilla sur, como los «bulevares del mediodía», que pasan por ella Plaza de Italia, plaza Denfert-Rochereau y Montparnasse están demasiado alejados del centro por lo que la idea de otra vía este-oeste se impone. Haussmann convierte la calle de las Escuelas, dibujada por Napoleón III, en su proyecto personal: el bulevar Saint-Germain, que prolonga sobre la orilla sur los grandes bulevares de la orilla norte.

En los últimos años de su mandato, Haussmann comienza a habilitar los distritos creados sobre el emplazamiento de los municipios anexionados en 1860. Crea así una vía sinuosa y muy larga que perjudica a los distritos XIX, XX y XII: calle Simón-Bolívar, calle de los Pirineos, avenida Michel-Bizot. Los barrios del oeste gozan de una operación de prestigio: doce avenidas, en su gran mayoría construidas bajo el Segundo Imperio, se unen en la Place de l'Etoile. La manzana de Haussmann es sin duda un recurso compositivo que pasa a formar parte de la historia del urbanismo:

PROYECTOS Y RECURSOS COMPOSITIVOS

LA MANZANA

La manzana se ignora como vehículo para definir una unidad intermedia de concepción o de realización, no como ocurrirá en el ensanche donde la manzana será la unidad compositiva.

Domina la ordenación de la apertura: la fachada es resultado de una partición de la ordenación general en porciones similares y no autosuficientes al abrigo de un articulado y de una normativa.

La parcela se establece como unidad válida de intervención en la que edificar.

La manzana es un antecedente implícito que se hereda de la ciudad tradicional. La realización entre las intervenciones de Haussmann y la antigua ciudad es, por tanto, dual: concordancia y rectificación, continuidad y destrucción, aceptación y violencia.

De la Roma de Sixto Quinto, Haussmann toma para sus redes hasta la justificación funcional: unir polos alejados del territorio urbano: en una eran las basílicas, en otra las estaciones ferroviarias y ciertos nudos estratégicos. El vocabulario de los tridentes multiplican sus raíces de Roma a Versalles y a los trazados de Le Nôtre.

La actividad de Haussmann recuerda a los modos de intervención del Renacimiento "la revisión del plano de la ciudad antigua en favor de la apertura de calles nuevas y de plazas amplias y regulares". Se trataba de enunciar un nuevo código de comportamiento, una nueva racionalidad, compleja y dialéctica a la vez, en la



LA DIVISIÓN DE LA MANZANA EN PARCELAS

Principios:

1. Cada parcela se traza perpendicular a la calle
2. La división interior de la manzana es la bisectriz del ángulo que forman las calles
3. La proporción media de las parcelas excluye tanto las parcelas en profundidad como las de gran fachada a la calle.

Cuando se trata de modestos propietarios, la manzana se edifica por parcelas, una a una, y con menor frecuencia en grupos reducidos de unidades. En las manzanas triangulares todas las parcelas son diferentes. Lo que se pretende no es lograr la bella regularidad inglesa sino una cierta racionalización y orden.



configuración del espacio de las actividades humanas. Por tanto, la revisión estaba sustentada por un principio de exclusión. Tendía a la confiscación de algunos terrenos urbanos en provecho de la nueva burguesía que ostentaba el poder para que trasladara allí su residencia y exhibiera los valores ideológicos sobre los que descansaba su soberanía.

Haussmann recupera esos tipos de intervención de la cultura clásica y expropia el centro, abre zonas periféricas de carácter burgués (parques) e inserta en el tejido antiguo una red continua cuyo entramado consiente la implantación de una regularidad.

La parcelación materializa la compatibilidad de los nuevos trazados y las antiguas manzanas.

La manzana que se produce por el nuevo trazado de las redes "haussmannianas" en mallas en estrella es forzosamente triangular y rompe con la del París tradicional, rectangular en la mayoría de los casos. Existen, sin embargo, algunas manzanas haussmannianas rectangulares.

Las dimensiones de las manzanas triangulares varían sensiblemente. La mayor anchura de manzana se aproxima a los 60-65 m, en pocas ocasiones alcanza los 90 m.

La manzana rectangular suele ser residual y vinculada a una apertura que no altera la trama viaria inicial. Domina la longitud sobre la anchura llegando a anchuras tan reducidas como 16 m. Poco les falta a estas manzanas para convertirse en bloques unidos por calles.

La división de la parcelación está prefijada por la futura configuración de la edificación y no a la inversa.

Los patios son comunes a tres o cuatro parcelas. El elemento base es un edificio en forma de L que se confina dando origen a U o T para que de la asociación de cuatro patios resulte otro de más magnitud. De aquí proceden las peculiaridades de la parcelación (fachadas de 12 m y medianeras al tresbolillo)

La manzana haussmanniana conserva su papel de elemento indispensable para la estructuración de la ciudad. La ciudad no se concibe si no es como una combinación de manzanas. Por encima de sus diferencias la manzana haussmanniana y prehaussmanniana son compatibles y de aquí nace, como primer resultado, el mantenimiento de la rigurosa continuidad del paisaje urbano.

Figura 15. Proyectos y recursos compositivos de la manzana de Haussmann. Fuente: Blasco et al.

La interconexión entre los grandes bulevares impone la creación de plazas a su medida. Châtelet, acondicionado habilitado por Davioud, es la encrucijada entre los dos grandes ejes que atraviesan París del norte al sur y del este al oeste. Los trabajos de Haussmann acondicionan y habilitan otras grandes plazas a través de todo París: plaza de l'Etoile, Plaza Léon-Blum, Plaza de la República, plaza del Alma. Haussmann hizo construir la estación de Lyon 1855 y la Gare du Nord (Hittorff, 1865). Soñaba con interconectar las estaciones parisinas entre sí, pero debió contentarse con facilitar su acceso conectándolas otra vez por ejes importantes. Desde la estación de Lyon, calle de Lyon, el bulevar Richard-Lenoir y bulevar de Magenta permiten así llegar a la estación del Este.

Dos ejes paralelos (calle Fayette y bulevar Haussmann de una parte, calle de Châteaudun y calle de Maubeuge por otra parte) unen el barrio de la estación del Este y de la estación del Norte a la de Saint-Lazare. Sobre la orilla sur, calle de Reno llega a Montparnasse, entonces situándole en el emplazamiento actual de la Torre Montparnasse. Napoleón III y Haussmann ofrecen a la ciudad realizaciones de prestigio. Charles Garnier (Opera Garnier) de un estilo ecléctico y Gabriel Davioud concibe dos teatros simétricos sobre la plaza de Châtelet. El Hôtel-Dieu, el cuartel de la ciudad (y futura prefectura de policía) y la sala de lo mercantil reemplazan los barrios medievales de la Isla de la Ciudad. Cada uno de los veinte nuevos Distritos de París recibe su ayuntamiento.

La renovación de París se considera global. El saneamiento de las viviendas implica una mejor circulación del aire pero también un mejor abastecimiento de agua y una mejor evacuación de los desechos. En 1852, el agua potable principalmente viene de él Ourcq. Máquinas de vapor extraen también el agua del Sena, cuya higiene es deplorable. Haussmann le confía al ingeniero Belgrand la realización de un nuevo sistema de abastecimiento de agua de la capital, que acabará en la construcción de 600 kilómetros de acueducto entre 1865 y 1900. El primero, el de Dhuis, devuelve una agua captada cerca de Château-Thierry. Estos acueductos vierten su agua en depósitos situados dentro de la capital. Dentro de la capital y al lado del parque Montsouris, Belgrand erige el depósito de agua más grande. Una segunda red, consagrada al agua no potable, también saca el agua del Ourcq y del Sena para la limpieza de las calles y el riego de los espacios verdes.

La evacuación de las aguas sucias y de los desechos es evidente con la traída de agua potable. Una vez más, es el Segundo Imperio que da el impulso decisivo a la modernización de la red de alcantarillado de París. La ley de 1852 impone la conexión de los edificios al agua cuando la calle contiene uno. Las calles que no lo tienen van a gozar de la instalación de una red de goteo totalmente visitable: más de 340 kilómetros de goteos son construidos bajo la dirección de Belgrand entre 1854 y 1870. La red es unitaria: las aguas de lluvia fluyen por el mismo canal que las aguas servidas. Los desagües no se vierten más en el Sena en el centro de París sino lejos, río abajo, en Asnières. Estas dos redes, extensas y perfeccionadas en el curso de las épocas siguientes, siguen usándose hoy en día.

Napoleón III reorganiza también la distribución del gas en París. En 1855, le confía una concesión a una compañía única conservando el control de los precios. Al mismo tiempo, Haussmann le confía a Davioud la realización del mobiliario urbano que todavía está presente en nuestros días sobre las aceras y en los jardines de la capital. Artistas y arquitectos como Charles Garnier denunciaron la monotonía sofocante de esta arquitectura monumental. Políticos y escritores acusaron la extensión de las especulaciones y de la corrupción (*La curée*, de Zola) y algunos acusaron sin razón a Haussmann de enriquecimiento personal. Las numerosas críticas se refieren no obstante a cuestiones de fondo y van a acabar por hacer caer al prefecto.

Contemporáneos de Napoleón III le acusaron de haber escondido bajo preocupaciones sociales e higienistas un proyecto esencialmente policíaco: la construcción de vías anchas habría tenido como objetivo principal de facilitar los movimientos de tropas y el establecimiento de calles en línea recta permitían tirar con un cañón sobre una muchedumbre en motín y sus barricadas. La misma amplitud de los trabajos muestra que las finalidades de Napoleón no podían limitarse al aspecto de la seguridad pública: más allá de la amplitud de los bulevares que forma la parte más espectacular, la transformación se refiere en el establecimiento de redes modernas en subsuelo, la instalación de un mobiliario urbano eficaz en superficie y la armonización de la arquitectura a lo largo de las calles nuevas. Es verdad no obstante que Napoleón es cuidadoso de establecer un orden estricto. Haussmann no vacila en explicar que su amplitud facilitará la conservación del orden para promover sus proyectos ante el Consejo de París o los propietarios locales.

La dimensión estratégica está pues presente, pero constituye sólo un elemento entre otros. Posiblemente es más importante cuando se trata de unir los principales cuarteles entre ellas. Esto concierne al bulevar Voltaire y la calle Monge, Gay-Lussac y Claude-Bernard, según Pierre Pinel. A pesar de los ideales sociales que animan inicialmente las transformaciones de París en el espíritu de Napoleón III, numerosos observadores contemporáneos denuncian los efectos demográficos y sociales de las operaciones de urbanismo llevadas por Haussmann. Luis Lazare, autor bajo el prefecto Rambuteau de un importante Diccionario administrativo e histórico de las calles de París y de sus monumentos, estima en 1861 en la Revista municipal que los trabajos haussmannianos contribuyen a aumentar desmesuradamente la población necesitada de asistencia, atrayendo hacia París a una población pobre.

Por otra parte las críticas denuncian, desde los años 1850, los efectos de las renovaciones sobre la composición social de París. De manera un poco esquemática, trazamos un retrato del edificio parisino pre-haussmanniano como síntesis de la jerarquía social parisina: los burgueses en el segundo piso, funcionarios y empleados en los terceros y cuartos, trabajadores en el quinto, y el servicio, los estudiantes y los pobres en el desván. Todas las clases sociales coincidían así en el mismo edificio. Esta convivencia, que debe ser matizada desde luego según los barrios, desapareció en gran parte después de los trabajos de Haussmann. Éstos tuvieron dos efectos según el plan de la repartición del hábitat en París:

- Las renovaciones del centro de la ciudad arrastraron una subida de los alquileres que forzó a las familias pobres a trasladarse hacia los distritos periféricos.

- Algunas decisiones de ésta política urbanística contribuyeron a desequilibrar la composición de París entre el oeste, rico, y el este de la ciudad, desfavorecido. Así ningún barrio del este parisino fue beneficiado con obras comparables a las largas avenidas en torno a la plaza de la Estrella en los distritos XVI y XVII. Los pobres se concentran entonces en los barrios que están fuera de las renovaciones.

En respuesta, Haussmann pone por delante la creación, muy compleja, del bosque de Vincennes, destinando a abastecer a las poblaciones de obreros un paseo comparable al bosque de Boulogne. Por otro lado, hay que anotar que los barrios insalubres saneados por Haussmann no protegían apenas al burgués. En este contexto quedan determinadas zonas que dominan siempre la distribución de los habitantes y las actividades en París y sus municipios colindantes: en el centro y al oeste, las oficinas y los barrios burgueses, al este y en la periferia los habitantes más pobres y las actividades industriales.

A fines de 1860, el sistema de financiación no funciona muy bien. La anexión de distritos colindantes ha costado caro: los trabajos a realizar en estos distritos suburbanos son más importantes que en el centro de la ciudad. Los créditos previstos son insuficientes. Por otra parte, la flexibilidad del régimen hace más difíciles las expropiaciones; la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte de Casación intervienen en favor de los propietarios. Por otra parte los parisinos soportan mal los trabajos que paralizan la ciudad por más de veinte años. Las redes de bulevares que atestan los distritos exteriores de trabajos no tienen una utilidad tan evidente como el ancho del Bulevar de Sébastopol o del Bulevar Saint-Germain.

La crítica al urbanismo en los periódicos no es invento actual. Jules Ferry se hace un nombre a través de una serie de artículos de prensa reagrupados bajo el título «Las cuentas fantásticas de Haussmann». Denuncia la ambición exagerada de los últimos proyectos y su financiamiento incierto. Estos proyectos son financiados en efecto, no por el préstamo, sino por los bonos de delegación emitidos por la Caja de los trabajadores de París, fuera del control del Parlamento. Haussmann es finalmente depuesto de su cargo a principios de 1870, algunos meses antes del fin del Segundo Imperio, al que había acompañado durante toda su duración. Las deudas serán finalmente absorbidas por La Tercera República.

2.3 LOS ENSANCHES DEL SIGLO XIX

Al margen de la ciudad de París, existen muchos otros casos que resultan de especial interés en este nuevo urbanismo regenerador de las ciudades como sucede en el caso de Viena. Sin embargo, el ensanche más paradigmático de la época se produce sin duda en la ciudad de Barcelona, que posteriormente ha sido conocido como el Plan Cerdá.

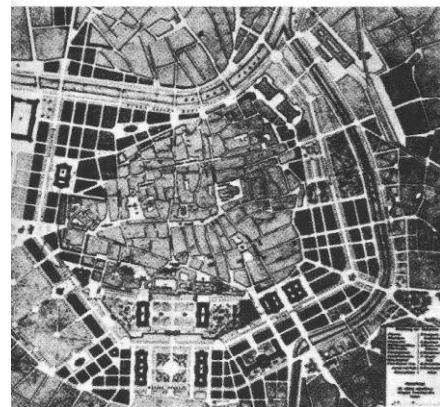
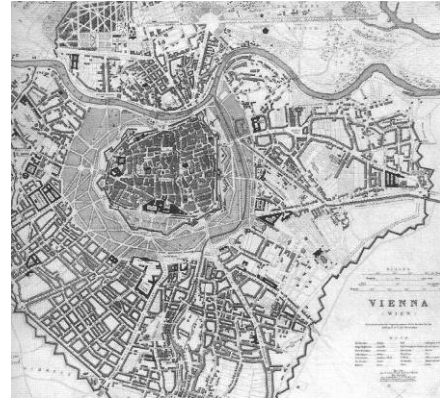
LA EVOLUCIÓN URBANÍSTICA DE VIENA A LO LARGO DEL XIX

A partir del 1600 el viejo núcleo medieval de la ciudad, fortificado mediante estructuras de grandes dimensiones, ya resultaba insuficiente para albergar los aumentos de población. Antes de demoler las defensas ya existentes para reconstruirlas siguiendo un perímetro más exterior se prefiere disponer un segundo cinturón más ancho – el Linienwall- para la defensa de los burgos que se van consolidado fuera, conservando las murallas interiores y disponiendo, incluso, que el crecimiento periférico se mantenga a la distancia suficiente para permitir una defensa eficaz del núcleo interior central. De este modo, se conserva en torno a la ciudad medieval una franja sin edificar, el Glacis, que tiene una profundidad comprendida entre los 500 y los 1000 metros.

Viena llega en esta situación a los umbrales del siglo XIX. La ciudad interior, la Altstadt, conserva la estructura originaria medieval, corregida durante el siglo XVIII mediante la inserción de nuevos conjuntos edificativos, mientras tienen lugar también importantes intervenciones en el anillo suburbano –Vororte- sobre todo por obras de la nobleza.

El Glacis comienza a utilizarse como paseo público, y se convierte en lugar animado, de cafés, quioscos y calles arboladas. En el límite de los Vororte, en la directriz del Linienwall se detienen las líneas ferroviarias con la construcción de las estaciones de cabecera. El perímetro urbano actúa también de límite de contención de los nuevos asentamientos manufactureros.

A finales de los años cincuenta, a la oportunidad de soldar en una estructura continua las dos partes de la ciudad se añade ya la necesidad de renovar algunos equipamientos urbanos y



el mismo patrimonio residencial para hacer frente de modo adecuado a las funciones potenciales de la capital.

En diciembre del mismo año el emperador decide la demolición de las murallas y la utilización del Glacis con vistas a crear un sistema de grandes vías públicas bien equipadas. Los gastos se financian en parte mediante la venta de algunas áreas con destino a la edificación privada. Se convoca un concurso en el que se pretende dejar las inmediaciones del Danubio para ejercicios militares y acuartelamientos, el espacio que mira al Palacio Real deberá permanecer abierto como parque, el desarrollo mayor habrá de tener lugar al sur de la ciudad antigua con todo un conjunto de edificios públicos, museos y un teatro de la ópera. Se destinan las cuatro quintas partes de la superficie a monumentos, espacios públicos, calles y parques y tan solo una quinta parte a edificación privada.

Ninguno de los tres proyectos presentados se acepta íntegramente aunque constituyen la base de una posterior reelaboración. En la solución final surge con fuerza el tema del Ring, un paseo anular que unifica todos los espacios y combina ordenaciones monumentales enlazados en una secuencia o por simetrías o aislados libremente.

A diferencia de lo que ocurre en París o en Berlín la construcción de la ciudad burguesa en Viena nace de una relación de integración entre el poder político y el frente cultural.

Figura 16. Evolución urbanística de la ciudad de Viena. Fuente: Blasco et al.

El Plan Cerdà fue un plan de reforma y ensanche de la ciudad de Barcelona de 1860 que seguía criterios del plan hipodámico, con una estructura en cuadrícula,

abierta e igualitaria. Fue creado por el ingeniero Ildefons Cerdà y su aprobación fue seguida de una fuerte polémica por haber sido impuesto desde el gobierno del estado español en contra del plan de Antoni Rovira i Trias que había ganado un concurso del Ayuntamiento de Barcelona.

El ensanche contemplado en el plan se desplegaba sobre una inmensa superficie que estaba libre de construcciones al ser considerada zona militar estratégica. Proponía una cuadrícula continua de manzanas de 113,3 metros desde el Besós hasta Montjuïc, con calles de 20, 30 y 60 metros con una altura máxima de construcción de 16 metros. La novedad en la aplicación del plan hipodámico consistía en que las manzanas tenían chaflanes de 45º para permitir una mejor visibilidad. El desarrollo del plan duró casi un siglo. A lo largo de todo este tiempo, el plan se ha ido transformando y muchas de sus directrices no se aplicaron. Los intereses de los propietarios del suelo y la especulación desvirtuaron finalmente el plan Cerdà.

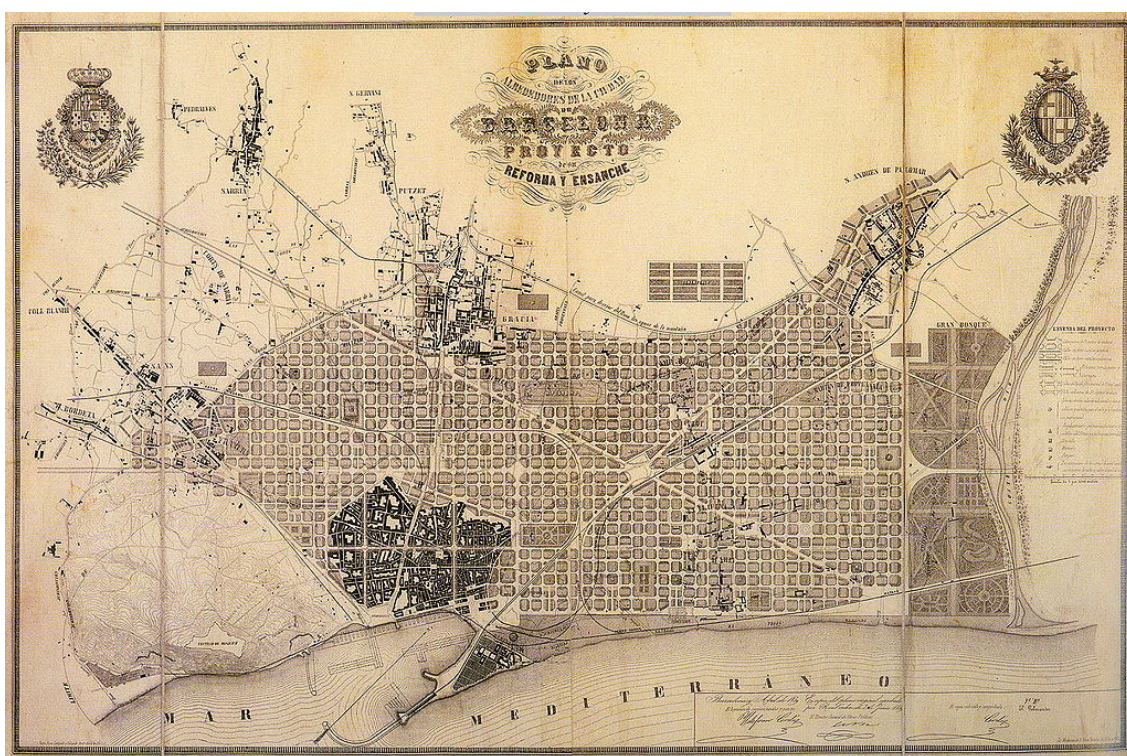


Figura 17. Plan Cerdà en Barcelona. Fuente: Museo de Historia de la Ciudad, Barcelona.

A lo largo del siglo XVIII y la primera parte del XIX la situación sanitaria y social de la población de Barcelona se había ido haciendo asfixiante. La muralla medieval que había permitido a la ciudad resistir siete asedios entre 1641 y 1714 representaba ahora un freno a la expansión urbana. El crecimiento demográfico elevó la población de 115.000 habitantes en 1802 a 140.000 en 1821 y llegó a 187.000 en 1850. Los 6 km. de muralla rodeaban una superficie un poco por encima de los 2 millones de m², si bien el 40% del espacio estaba ocupado por 7 cuarteles, 11 hospitales 40 conventos y 27 iglesias.

Las condiciones de salubridad empeoraban fruto de la densidad y de la falta de infraestructuras sanitarias como redes de alcantarillado o agua corriente. Los entierros en cementerios delante de las iglesias eran focos de infecciones, de contaminación de

aguas subterráneas y de epidemias. A pesar de la decisión de hacer los entierros en el cementerio de Pueblo Nuevo decretada el 1819 por el obispo Pau Sitjar, no se consolidó su funcionamiento hasta medios del siglo XIX. A partir de este momento, y forzado por ordenanzas militares, empezaron a recuperarse los espacios de los cementerios en las puertas de las iglesias como la de San Justo, San Pedro de las Puellas o el Fossar de les Moreres.

En estas circunstancias, la media de vida se situaba en 36 años para los ricos y de 23 para los pobres y jornaleros. Barcelona, de la misma manera que Cataluña, había sido castigada por la peste en los siglos XV y XVI, sufrió diversas epidemias a lo largo del XIX:

- 1821: fiebre amarilla con 8.821 muertes
- 1834: cólera con 3.344 muertes
- 1854: cólera con 6.419 muertes
- 1865: cólera con 3.765 muertes

La consideración militar de plaza fuerte que tenía Barcelona con la Ciudadela a su lado condicionaba la vida urbana. No solo se ignoraban los problemas de la ciudadanía intramuros, sino que los tímidos movimientos para expandirse extramuros fueron reprimidos con el derribo de las construcciones porque "impedían la defensa de la ciudad" como ocurrió en 1813, ya que se consideraba área no edificada la comprendida hasta la distancia de un tiro de cañón, que correspondía aproximadamente a los "jardines de Gracia". Las voces en contra no sólo provenían de la ciudadanía, sino del mismo Ayuntamiento de Barcelona que, a través de la Junta de Ornato y en sintonía con el capitán general barón de Meer, en 1838 pidió una modificación de la muralla entre la puerta de los Estudios (la Rambla) y el baluarte de Jonqueres (Plaza Urquinaona) para conseguir una pequeña ampliación.



Figura 18. Ciudad amurallada de 1806. Fuente: Museo de Historia de la Ciudad.

En 1841 el Ayuntamiento de Barcelona convocó un concurso por promover el desarrollo de la ciudad. El 11 de septiembre de 1841 falló el premio a favor del doctor Pere Felip Monlau médico e higienista autor del trabajo *Abajo las murallas*, Memoria acerca de las ventajas que reportaría a Barcelona y especialmente a su industria de la demolición de las murallas que circuyen la ciudad, en el que se demanda una expansión desde el río Llobregat al Besós.

La amplia difusión del proyecto y el impulso popular provocó enfrentamientos como el del 26 de octubre de 1842 en qué la Junta de Derribo derrocó parte de la Ciudadela, hecho que provocó que el general Espartero bombardeara Barcelona desde el castillo de Montjuic el 3 de diciembre y ordenara su reconstrucción con un gasto de 12 millones de reales a expensas de la ciudad. En 1844, Jaime Balmes se sumó, desde las páginas de *La Sociedad*, a las protestas contradiciendo las teorías del valor estratégico militar defendido por el general Narváez. Pasaron más de diez años hasta que el Ayuntamiento de Barcelona aprobó un proyecto preparado por su secretario Manuel Duran i Bas que envió al gobierno de Madrid el 23 de mayo de 1853 con la firma unánime del consistorio con su alcalde, Josep Beltran i Ros al frente.

El informe recibió el apoyo de los diputados catalanes y en especial de Pascual Madoz, diputado por Lérida y persona clave en el derribo de las murallas. Madoz llegó a ser gobernador civil de Barcelona durante escasamente setenta cinco días por pasar a ocupar el cargo de ministro de Hacienda del gobierno progresista, desde dónde instó la desamortización y promulgó una real orden que acabaría con los enfrentamientos entre Ayuntamiento y el ministerio de la Guerra. El orden de derribo de las murallas del 9 de agosto de 1854 especificaba que se debían mantener la muralla de mar, el castillo de Montjuic y la Ciudadela.

La necesidad de crecer fuera de las murallas era obvia, pero además hay que tener presente el efecto especulativo que suponía la urbanización de 1.100 hectáreas de terreno. Con el concurso abierto por el ayuntamiento en diciembre de 1840 y ganado por el proyecto "*Abajo las Murallas*" de Monlau, se abre el periodo de transformación de la ciudad. El año 1844 Miquel Garriga i Roca se ofrece al Ayuntamiento de Barcelona como arquitecto municipal por hacer el planeamiento del ensanche, con una propuesta centrada en operaciones de embellecimiento ornamental. En 1846 Antoni Rovira publicó en el *Boletín Enciclopédico de Nobles Artes* una propuesta para la formación de un plano geométrico de Barcelona.

En 1853, un año antes de derribar las murallas, el ayuntamiento empezó a prepararse para la siguiente etapa creando la Comisión de las Corporaciones de Barcelona. Convertida más tarde en la Comisión del Ensanche; contaba con representantes de la industria, los arquitectos Josep Vila Francesc Daniel Molina, Josep Oriol Mestres, Josep Fontserè i Domènech, Joan Soler i Mestres, y representantes de la prensa: Jaume Badia Antoni Brusi i Ferrer, Tomás Barraquer i Antoni Gayolà.

En 1855, el Ministerio de Fomento encargó a Cerdá el levantamiento del plano topográfico del Llano de Barcelona, que era la extensa zona sin urbanizar por razones militares que había entre Barcelona y Gracia y desde Sants a San Andrés de Palomar. Persona muy sensibilizada con las corrientes higienistas, aplicó sus conocimientos a desarrollar, por su cuenta una Monografía de la clase obrera (1856), completo y profundo análisis estadístico sobre las condiciones de vida intramuros a partir de los aspectos sociales, económicos y alimenticios. El diagnóstico fue claro: la ciudad no era apta para «la nueva civilización, caracterizada por la aplicación de la energía del vapor

en la industria y la mejora de la movilidad y la comunicatividad» (el telégrafo óptico era el otro invento relevante).

Consciente de esta carencia, Cerdá empezó sin ningún encargo a estructurar su pensamiento, expuesto sistemáticamente muchos años después (1867) en su gran obra: *Teoría General de la Urbanización*. Uno de los rasgos más importantes de la propuesta de Cerdá, lo que le hace sobresalir en la historia del urbanismo, es la búsqueda de coherencia para contabilizar los requerimientos contradictorios de una aglomeración compleja. Supera las visiones parciales (ciudad utópica, cultural, monumental, racionalista...) y se entrega en busca de una ciudad integral.

El año 1859 es el año definitivo del ensanche. El 2 de febrero, Cerdá recibió la orden del gobierno central para que verificara el estudio para el ensanche en un plazo de doce meses. El ayuntamiento reacciona inmediatamente convocando el 15 de abril un concurso público sobre planes para el ensanche con fecha límite el 31 de julio, si bien se aplazó al 15 de agosto. Mientras tanto, Cerdá no perdía el tiempo, acabó su proyecto y se dedicó a mostrarlo -por ganar apoyos en Madrid- a Madoz, Laureà Figuerola y al director general de Obras Públicas, el marqués de Corvera.

Pero el 9 de junio de 1859 es la fecha en que definitivamente el gobierno central mediante una real orden, aprueba el plan del ensanche diseñado por Cerdá. A partir de ese momento se suceden las disputas de tipo técnico, político y económico entre el gobierno central y el municipal. Con respecto al concurso municipal, se presentaron trece proyectos, resultante ganador por unanimidad el de Antoni Rovira i Trias el 10 de octubre de 1859. Siguiendo una real orden de 17 de diciembre, todos ellos más el de Cerdá fueron expuestos indicando la calificación merecida, absteniéndose el Ayuntamiento de evaluar el de Cerdá. La cuestión queda definitivamente resuelta el 8 de julio de 1860 en que el ministerio ordenó la ejecución del Plan Cerdá.

Los proyectos presentados al concurso del Ayuntamiento de Barcelona para diseñar un ensanche para la ciudad centraban, en la mayoría de casos, su solución en el "camino de Barcelona a Gracia" que hacía un tiempo que se estaba consolidando urbanísticamente como paseo de Gracia y que condicionaba las posibles soluciones. Estos planes, a diferencia del propuesto por Cerdá, ocupaban una menor superficie y eran destinados a acoger a menos personas, lo que es lógico si pensamos que obedecían a los objetivos de la burguesía de reforzar la segregación social. Así, el plan ganador del concurso de ensanche, presentado por Rovira i Trias, se corresponde con el lema que lo encabezaba: "el trazado de una ciudad es más obra del tiempo que del arquitecto"; y el propio Rovira afirmaba que los proletarios no podrían vivir en lo "que propiamente tendrá que llamarse ciudad de Barcelona". Los proyectos se presentaron bajo seudónimo y las placas de los no premiados se destruyeron, por lo cual se ha perdido parte de la documentación.

Después de la aprobación inapelable del gobierno central, el 4 de septiembre de 1860 la reina Isabel II colocaba la primera piedra del Ensanche en la actual plaza de Cataluña. El crecimiento de la ciudad fuera de murallas no fue rápido por la falta de infraestructuras y la distancia con el núcleo urbano. La década de 1870 se produjo un progreso notable ya que los inversores vieron una gran oportunidad de negocio. El retorno de los indianos con el final de las colonias aportaba capitales importantes que se tenían que invertir y encontraron en el ensanche su mejor destino. Empieza la llamada fiebre de oro. Pero el gran interés acabó siendo perjudicial para el plan inicial,

y la fiebre constructora contribuyó a la progresiva reducción de los espacios verdes y de los equipamientos. Finalmente se construyeron los cuatro lados de las manzanas.

La Exposición Universal del año 1888 significó un nuevo impulso que permitió la renovación de algunas zonas y la creación de servicios públicos. Pero sería el gran desarrollo de finales del siglo XIX con el Modernismo apoyado por la burguesía que invertía en edificios para dedicarlos a alquiler, lo que haría crecer el Ensanche de tal manera que en el año 1897 Barcelona integró los municipios de Sants, Las Corts, San Gervasio de Cassolas, Gracia, San Andrés de Palomar y San Martín de Provensals.

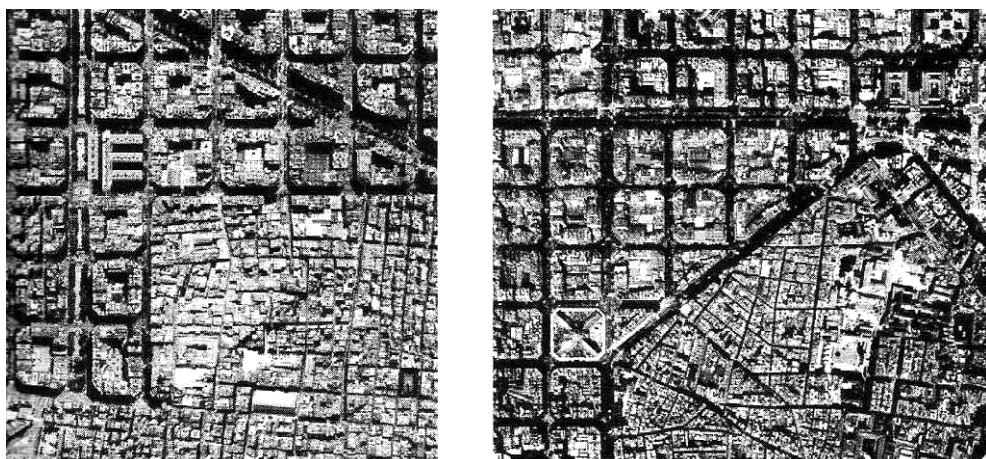


Figura 19. Sutura entre tejido histórico y ensanche. Fuente: Google.

En el plano propuesto por Cerdá para la ciudad destaca el optimismo y la ilimitada previsión de crecimiento, la ausencia programada de un centro privilegiado, su carácter matemático, geométrico y con visión científica. Obsesionado por los aspectos higienistas que había estudiado en profundidad y disponiendo de una amplia libertad para configurar la ciudad, ya que el llano de Barcelona no tenía casi ninguna construcción, su estructura aprovecha al máximo la dirección de los vientos para facilitar la oxigenación y limpieza de la atmósfera. En la misma línea, asignó un papel clave a los parques y los jardines interiores de las manzanas, aunque la posterior especulación alteró mucho este plan. Fijó la ubicación de los árboles en las calles (1 cada 8 metros) y escogió el plátano de sombra para poblar la ciudad después de analizar qué especie sería la más idónea para vivir en la ciudad.

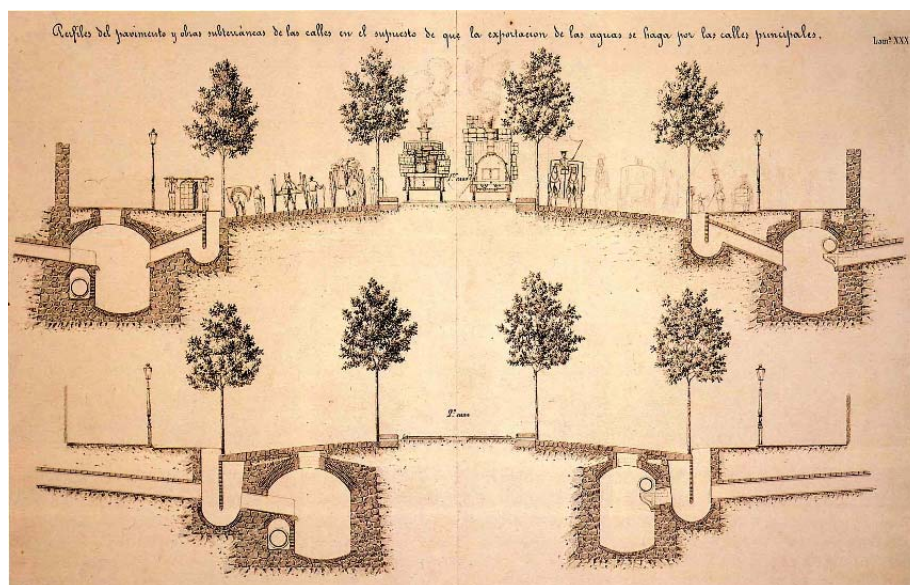


Figura 20. Sección de calle del ensanche como figuraba en el proyecto. Fuente: Museo de Historia de la Ciudad, Barcelona.

Además de los aspectos higienistas a Cerdá le preocupó la movilidad. Definió una anchura de calles absolutamente inusitada, en parte para huir de la inhumana densidad que vivía la ciudad, pero también pensando en un futuro motorizado con unos espacios propios separados de los de convivencia social que los reservaba por las zonas interiores. Incorporó el trazado de líneas ferroviarias que le habían influido en su visión de futuro cuando visitó Francia, si bien es consciente de que éstas tienen que ir soterradas, y le preocupó que cada barrio tuviera una zona dedicada a edificios públicos. En este sentido incluye los avances dentro de su ideario progresista cuando afirmó: *“cuando las vías férreas se hayan generalizado, todas las naciones europeas serán una única ciudad, y todas las familias, sólo una, y sus formas de gobierno serán las mismas”* (Cerdá, 1851).

La solución formal más destacada del proyecto fue la incorporación de la manzana; su forma crucial y absolutamente singular con respecto a otras ciudades europeas viene marcada por su estructura cuadrada de 113,33 metros con unos chaflanes de 45°. La cuadrícula hipodámica de Cerdá preveía calles de 20, 30 y 60 metros de anchura. Las manzanas tenían construcción sólo en dos de los cuatro lados, lo cual daba una densidad de 800.000 personas. Con el diseño original, el ensanche se habría ocupado totalmente hacia 1900, si bien tanto el propio Cerdá como, posteriormente, algunas acciones especuladoras, lo densificaron sustancialmente.

Cerdà propuso el "Ensanche ilimitado" una cuadrícula regular e imperturbable a lo largo de todo el trazado urbano. A diferencia de otras propuestas que rompían su ritmo repetitivo para meter espacios verdes o servicios, la propuesta de Cerdà los engloba internamente y permitió fijar una repetición continua en el plan con capacidad de alterarlo cuando convenga. El principio igualitario que Cerdà quería imprimir en su urbanismo justifica esta homogeneidad en busca de la igualdad, ya no sólo entre clases sociales, sino por la comodidad del tráfico de personas y vehículos, ya que tanto si se circula por una vía como si se hace por sus transversales, los cruces entre ellas se encuentran a la misma distancia, y al no existir unas vías más cómodas que otras el valor de los hábitats tenderá a igualarse.

La visión del ingeniero era de crecimiento y de modernidad; su genialidad le permitió anticiparse a los futuros conflictos de circulación urbana, 30 años antes de inventarse el automóvil. Con respecto a la orientación, las vías discurren en dirección paralela al mar unas, y perpendicular las otras, eso hace que la orientación de los vértices de los cuadrados coincida con los puntos cardinales y por lo tanto todos sus lados tengan luz directa del sol a lo largo del día, denotando una vez más la importancia que el diseñador concede al fenómeno solar.

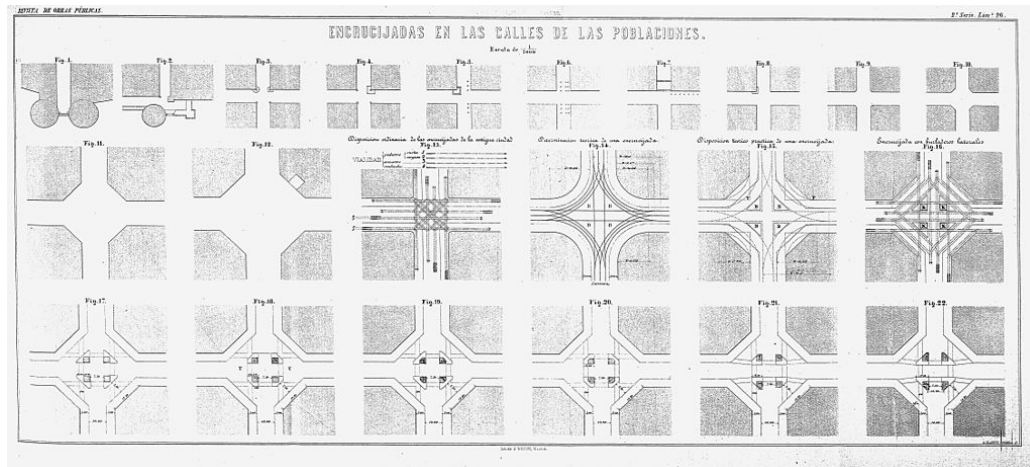


Figura 21. Esquema de la trama de ejes de las calles incluida en el Plan Cerdá. Fuente: Museo de Historia de la Ciudad, Barcelona.

Cerdá desplegó el trazado sobre la columna vertebral que supone la Gran Vía. Trabaja con módulos de 10 x 10 «manzanas» (que Cerdá consideró un distrito) y que se corresponden con los cruces principales (plaza de la Glorias Catalanas; plaza Tetuán; plaza Universidad), con una calle más ancha cada 5 (calle Marina; Vía Layetana que atravesaría la ciudad vieja 50 años más tarde; calle Urgell). Con estas proporciones, así como la resultante del tamaño de la «manzana», Cerdá consiguió ubicar una de las calles anchas que bajan de la montaña al mar a cada lado de la ciudad vieja (Urgell y Sant Joan) con 15 manzanas en medio.

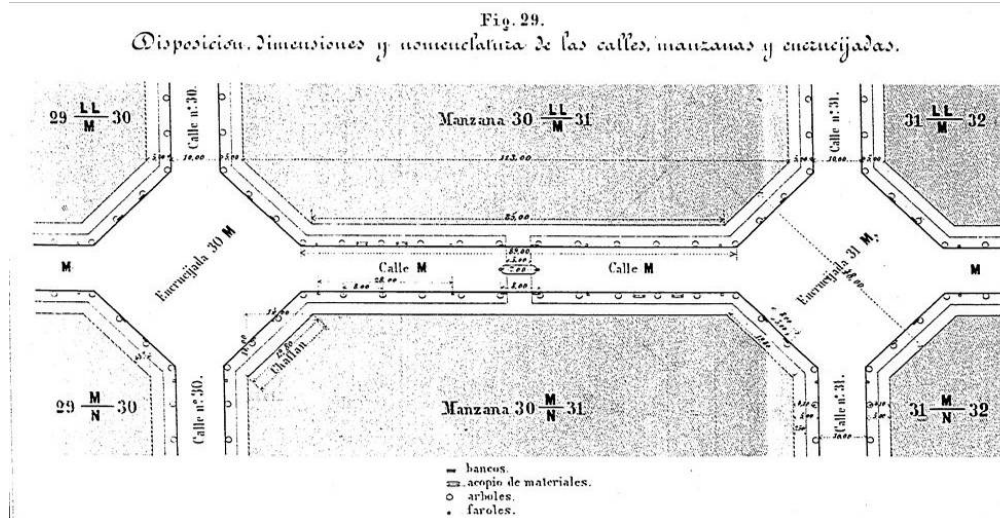


Figura 22. Esquema del funcionamiento de los cruces incluidos en el Plan Cerdá. Fuente: Museo de Historia de la Ciudad, Barcelona.

Las calles tienen en general una anchura de 20 metros de los cuales en la actualidad los 10 metros centrales están destinados a calzada y 5 metros a cada lado destinados a aceras. La amplitud de las calles, como en el modelo parisino de Haussmann, se asocia a una visión militar por poder reprimir con más facilidad las sublevaciones internas. Recordamos que Cerdá había vivido en primera persona las revueltas obreras de 1855. Los elogios que recibió el plan por parte de sus contemporáneos, fue el considerar el formato rectilíneo como ventajoso para el fuego de artillería. El ensanche ilimitado presentaba poca sensibilidad con la integración de las tramas urbanas de las villas periféricas. Los enlaces con estos núcleos no estaban previstos, salvo San Andrés de Palomar bordeado por la avenida Meridiana y se ignoraban los canales de tradición humana. En 1907 el Ayuntamiento aprobó el Plan Jaussely, un plan de enlaces para solventar estas carencias. Algunos de los criterios recogidos en este plan y el mantenimiento de uso de algunos caminos durante el desarrollo del plan Cerdá han evitado su desaparición. La calle de Pere IV (antiguo camino de Francia), la avenida Mistral (antiguo camino de Sants y que enlazaba con la calle del Carmen de la ciudad amurallada), la avenida de Roma (antiguo camino a las Corts) o la travesera de Gracia (antigua vía romana), son algunos ejemplos.

Mención especial merece el diseño del paseo de Gracia y la Rambla de Cataluña, donde con el fin de respetar el antiguo camino de Gracia y la vertiente natural de las aguas, de aquí el nombre de rambla, Cerdá trazó sólo dos vías consecutivas de anchura especial donde en realidad atendiendo al tramado de 113,3 m tendría que haber tres calles, además el paseo de Gracia para respetar el antiguo trazado, no es exactamente paralela en el resto de las calles lo que hace que las manzanas existentes entre las dos vías mencionadas, si bien son de diseño ortogonal con chaflanes, presentan irregularidades que les dan forma de trapecios.

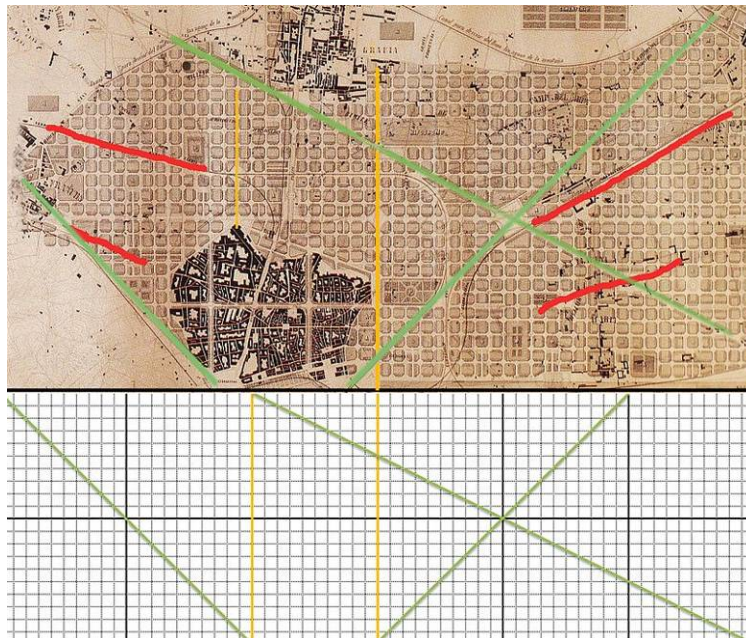


Figura 23. Proyección del módulo 10 utilizado por Cerdá para el trazado de las vías principales y diagonales. En rojo, algunos de los antiguos caminos que han sobrevivido a la trama Cerdá.

A todo eso hay que añadir la presencia de algunas de carácter especial que no siguen el trazado reticular sino que lo atraviesan en diagonal, como la propia avenida Diagonal, la avenida Meridiana, el Paralelo, y otras que fueron trazadas respetando la existencia de antiguas vías de comunicación con los pueblos vecinos.

Las dimensiones de las manzanas vienen dadas por las distancias antes mencionadas entre los ejes longitudinales de las calles y la misma anchura de estas vías, de manera que al establecer una anchura estándar de las vías en 20 metros, las manzanas están formadas por cuadriláteros de 113,3 metros, truncados sus vértices en forma de chaflán de 15 metros, cosa que da una superficie de manzana de 1,24 ha, contrariamente a la creencia popular de que tienen una superficie exacta de 1 hectárea. La cifra de 113,3 metros ha tenido diversas justificaciones. Manuel de Solà-Morales considera que las 5 manzanas que hay entre el antiguo baluarte de Tallers (actual plaza Universidad) y el de Jonqueres (actual plaza Urquinaona) son las que marcan el factor a partir del cual se construye el resto.

Cerdà justificó el chaflán de los vértices de las manzanas desde el punto de vista de la visibilidad que eso da a la circulación rodada y en una visión de futuro en la cual no se equivocó más que en el término utilizado para definir el vehículo, hablaba de las locomotoras particulares que un día circularían por las calles y de la necesidad de crear un espacio más amplio en cada cruce para favorecer la parada de estas locomotoras.

El diseño de algunas vías más anchas, sin que eso perturbe la cuadrícula regular de 113,3 m, permite reducir adecuadamente las dimensiones de las manzanas afectadas por el ensanchamiento de las vías, como sucede en la Gran Vía de las Cortes Catalanas, bajo la cual circulan el metro y el tren, la calle Aragón por la cual durante muchos años transitaba el ferrocarril en el aire libre hasta que finalmente fue soterrado, la calle Urgell y otras. Dentro del espacio de cada manzana, Cerdà concibió dos formas básicas para situar los edificios, una presentaba dos bloques paralelos situados en los lados opuestos, dejando en su interior un gran espacio rectangular destinado a jardín y la otra presentaba dos bloques unidos en forma de "L" situados a dos lados contiguos de la manzana, quedando en el resto un gran espacio cuadrado también destinado a jardín.

La sucesión de manzanas del primer tipo daba como resultado un gran jardín longitudinal que atravesaba las calles y la agrupación de 4 manzanas del segundo tipo, convenientemente dispuestas, formaba un gran cuadrado edificado atravesado por dos calles perpendiculares y con sus cuatro jardines unidos en uno.

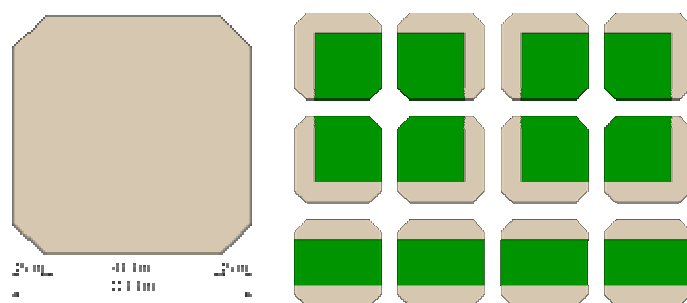


Figura 24. Dimensiones de las manzanas estándar y diseño y agrupación de las manzanas.

Ya antes de su aprobación contó con la oposición municipalista más por aquello que representaba (la imposición desde Madrid), que por su contenido. Las élites de

Barcelona actuaron en contra del plan de la misma manera que lo estaban haciendo contra las crecientes protestas populares. El carácter antiautoritario, antijerárquico, igualitario y racionalista del plan topaba directamente con la visión de la burguesía que prefería tener como referente de nueva ciudad París o Washington con una arquitectura de carácter más particularista. La figura de Cerdá también generaba antipatías entre los arquitectos que no le podían perdonar lo afronta que había supuesto adjudicar una responsabilidad urbanística a un ingeniero. Cerdá sufrió una campaña de desprestigio personal llena de leyendas y mentiras. De nada sirvió que fuera de una familia catalana originaria del siglo XV, ni que hubiera proclamado la república federal catalana desde el balcón de la Generalidad de Cataluña, para que se difundiera que "no era catalán". Domènech i Montaner aseguraba que la anchura de las calles produciría unas corrientes de aire que impedirían una vida confortable. Como afronta, distribuyó los pabellones de su Hospital de San Pablo en dirección contraria a la alineación de la calle. En 1905, 50 años después de la aprobación del plan, Prat de la Riba manifestaba una profunda indignación "contra los gobiernos que nos impusieron la monótona y vergonzosa cuadrícula" en vez del sistema que él soñaba de ciudad irradiada a partir de la vieja capital histórica.

La oposición a Cerdá y a su Plan por parte del pueblo barcelonés, facilitó la aparición de actividades especulativas y argumentos que trataban de conseguir un mayor espacio construido. El primero de ellos fue que si las calles tenían 20 metros de ancho, bien podía aumentar la profundidad de los edificios en esta misma medida, se ocupó posteriormente la zona central de las manzanas con edificaciones bajas, destinadas en la mayoría de los casos a talleres y pequeñas industrias familiares, desapareciendo con eso la mayor parte de los jardines centrales, con lo cual como último recurso para aumentar el suelo construido se unieron los dos laterales ya construidos con edificios que los unían, cerrando por completo las manzanas.

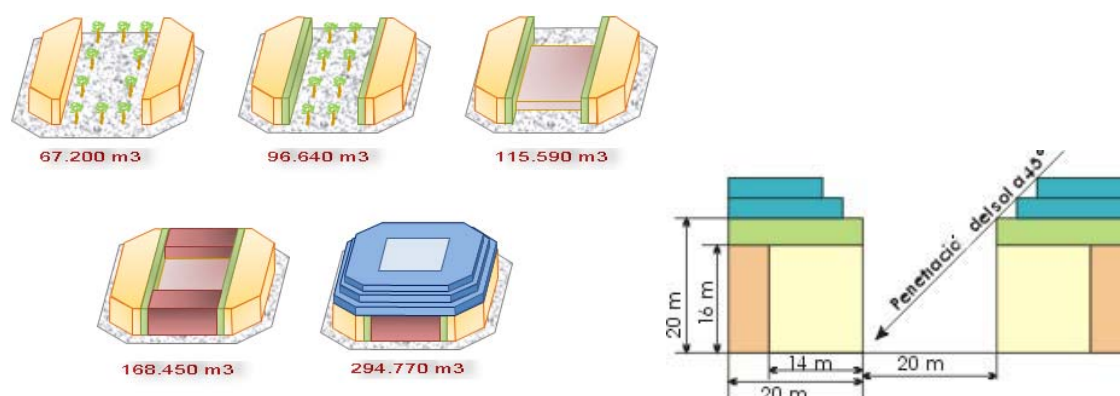


Figura 25. Evolución de la estructura de las manzanas desde el Plan hasta la actualidad. Fuente: Dalmau Salvia, José. Los planes de Barcelona: El Plà Cerdà y la realidad del Ensanche.

Parecía que en este punto finalizaba el proceso especulativo, pero apareció un nuevo argumento: si las calles tenían 20 metros de ancho, no tendría que haber inconveniente en que los edificios tuvieran una altura de 20 m en lugar de los 16 m proyectados, ya que el aumento de altura, estando el sol en 45°, ilumina cualquier edificio en su totalidad sin que ningún edificio vecino le hiciera sombra; este

argumento unido a la construcción de techos más bajos dio como resultado que se ganaran dos pisos de altura.

Finalmente, teniendo en cuenta la teoría anterior, si se construye sobre el edificio actual un piso más, pero con la fachada retirada hacia el interior del edificio la misma medida que la altura de este piso, se conseguiría aumentar el espacio construido sin que la sombra del edificio afecte a los edificios vecinos si el sol está en 45º; nació así el piso ático, y por la misma teoría se construyó el sobreático, retirando la fachada otra vez hacia atrás la misma medida que la altura de este nuevo piso.

Por otro lado, el Ensanche de Madrid (conocido también como Plan Castro), fue un plan de ensanche realizado en Madrid a mediados del siglo XIX. La denominación Plan Castro es denominada así en honor del ingeniero de caminos y arquitecto Carlos María de Castro, uno de los urbanistas madrileños promotores del mismo. La idea de acomodar el crecimiento ordenado de la ciudad a una separación de barrios por clases sociales era una idea subyacente.

Aunque el ensanche tuviera una fecha de inicio, responde a la necesidad de adecuar la ciudad de Madrid al crecimiento de población que va ocurriendo durante el siglo XIX. El ensanche dio lugar a la nueva construcción de barrios en la periferia del casco urbano existente antes de 1800. El ensanche no nació tan sólo por la necesidad de una urbe más industrial y mercantil, sino por el crecimiento de la población. Diversos crecimientos de población ha tenido la ciudad de Madrid. Una de las primeras crecidas de población ocurre en 1561 cuando se traslada la Corte desde Toledo a Madrid. A comienzos del siglo XIX la ciudad de Madrid contaba con unos 220 000 habitantes, cifra que llegaría a 300 000 a finales de la década de 1850. El ritmo creciente de población en la Capital española obligaba a planificar un crecimiento. La desamortización de Mendizabal hizo que fuera posible re-acomodar el espacio de las iglesias derribadas para crear nuevas viviendas que dieran acogida a la creciente población madrileña. Sin embargo, dicho crecimiento se encontraba constreñido por la cerca construida por Felipe IV, erigida en 1625. La muralla fue construida con motivos más fiscales y sanitarios que defensivos. La muralla normalizaba hasta donde había llegado Madrid y hasta donde no debía seguir. Uno de los primeros proyectos de ensanche se presentó el 1787 y se debe a Gaspar Melchor de Jovellanos que presentará al conde de Floridablanca un proyecto denominado acrecentamiento de las posadas secretas con el objeto de evitar las casas falsas.

El ensanche de Madrid se inició en 1846 por decisión del ministro Pidal y la constitución de una sociedad anónima. En 1846 Juan Merlo presentó un nuevo proyecto que fue rechazado por el ayuntamiento (en Mesonero Romanos). Los Ensanches que presenta Carlos María de Castro se dividen en grandes barrios, al mismo tiempo que determina numerosas reformas en los barrios existentes. El plan de ensanche se inspira en los planes urbanísticos de Haussmann en París. El plan propone un aumento de casi dos millares de hectáreas al norte y noroeste de la ciudad. El 19 de julio de 1860 se aprueba el "Plan Castro" para el ensanche de Madrid. Este desarrollo toma como punto de partida procede de Puerta del Sol. El desarrollo del ensanche se orienta hacia el Norte de la ciudad, el área queda limitada en su perímetro por una red viaria conocida como las "Rondas" y que en la actualidad se componen de la Avenida de la Reina Victoria, el paseo de Reina Victoria y las calles de Raimundo Fernández Villaverde, Joaquín Costa, Francisco Silvela y Doctor Esquerdo.

Las críticas vendrían de Fernández de los Ríos cuya idea era la de despejar la Puerta del Sol creando diversos centros o plazas en la periferia de Madrid. Su preocupación por la comunicación entre diversas áreas era igual de importante que el propio "ensanche". Y unas de sus principales consecuencias fue que los ensanches daban lugar a un mayor consumo de agua, con lo que hizo que fuera posible el protagonismo de la canalización de agua que estaba ideada para el Canal de Isabel II. El ensanche también protagonizó un mayor tráfico de enlace mediante tranvía. Uno de los efectos más visibles fue la necesidad de comunicar dos barrios como el de Salamanca y Argüelles mediante la Gran Vía.

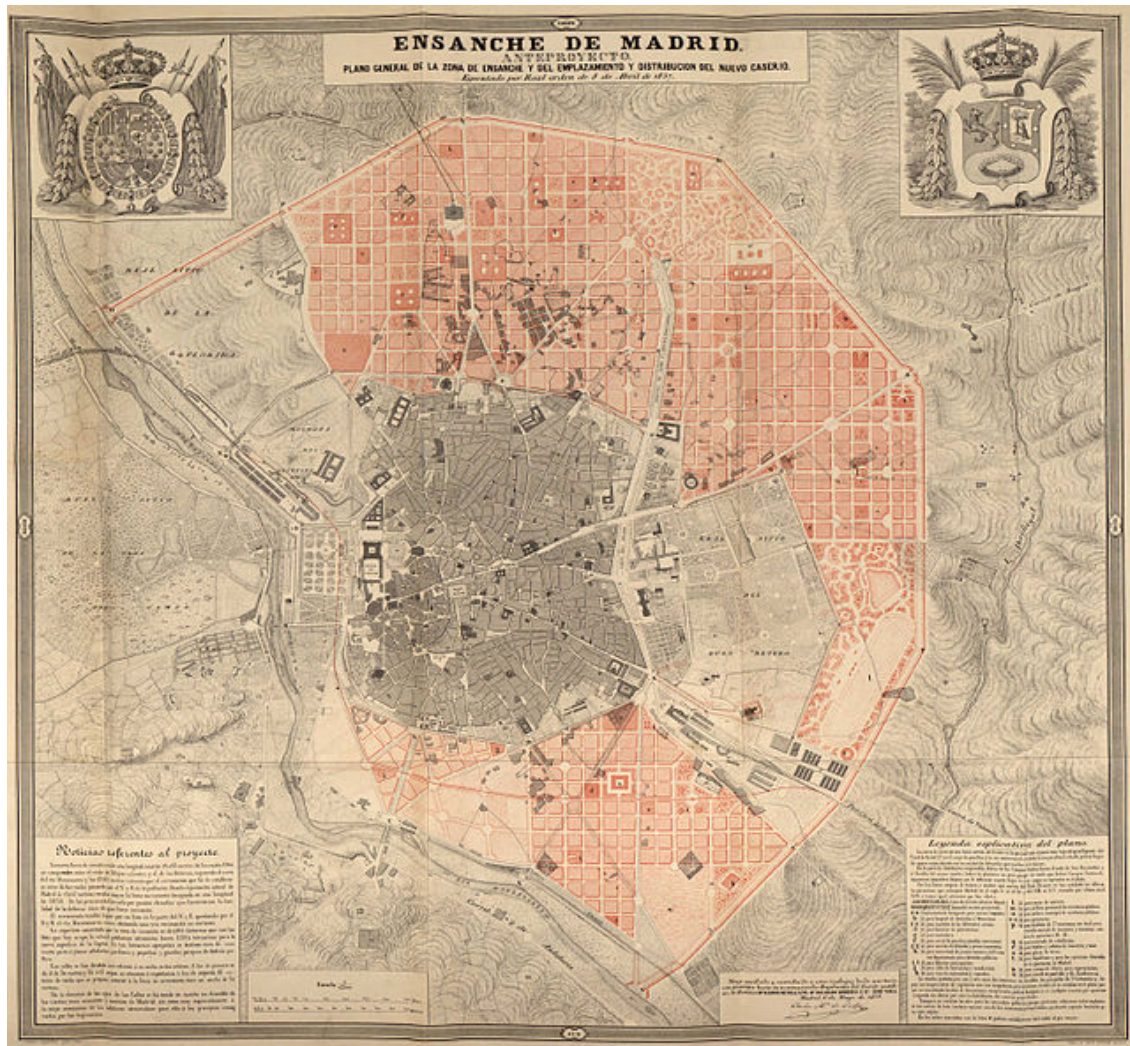


Figura 26. Mapa del proyecto del Ensanche (en rojo) y la Villa de Madrid (en gris).
Fuente: Litografía de J. Donon (Madrid)

2.4 LA CIUDAD JARDÍN. PROMOCIÓN PÚBLICA DE VIVIENDA. CIRUGÍA URBANA

El movimiento urbanístico de las ciudades jardín fue fundado por Sir Ebenezer Howard (1850-1928). Sus conceptos sociológicos y urbanísticos se contienen en el libro titulado *Ciudades Jardín del mañana*, cuya versión corregida y completa apareció en 1902. Una ciudad jardín es un centro urbano diseñado para una vida saludable y de trabajo; tendrá un tamaño que haga posible una vida social a plenitud, no debe ser muy grande, su crecimiento será controlado y habrá un límite de población. Estará rodeada por un cinturón vegetal y comunidades rurales en proporción de 3 a 1 respecto a la superficie urbanizada. El conjunto, especialmente el suelo, será de propiedad pública, o deberá ser poseído en forma asociada por la comunidad, con el fin de evitar la especulación con terrenos.

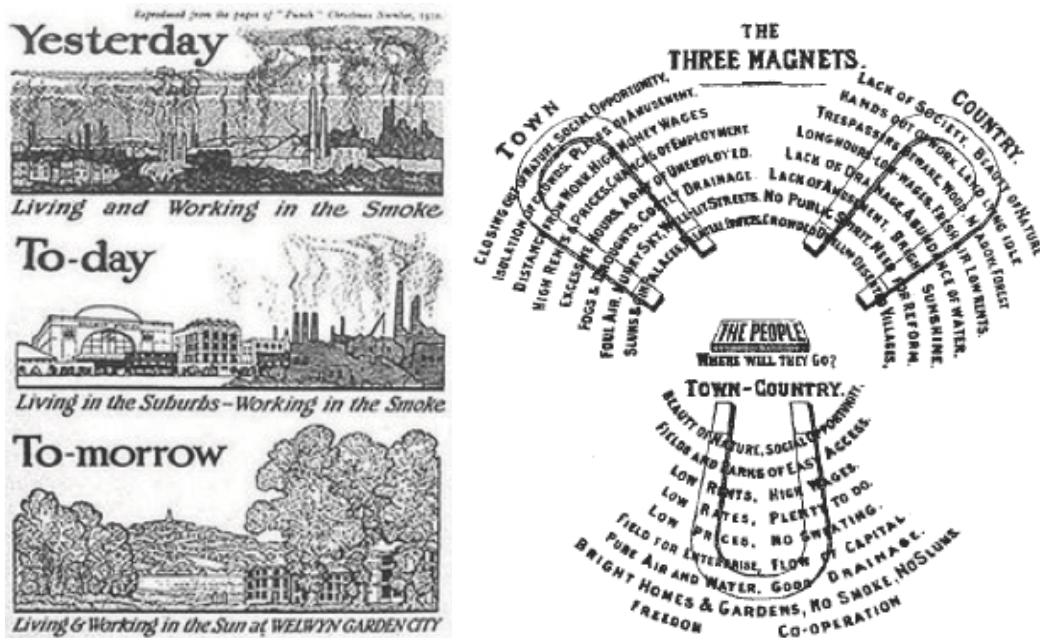


Figura 27. Propaganda promocional para la ciudad de Welwyn por Howard

Durante 1800 se da un gran desarrollo de las ciudades, esto atrae a la población del campo y produce un aumento demográfico en las zonas urbanas y un drenaje en las zonas rurales; la consecuencia se refleja en las carentes condiciones de las calles, de las viviendas y del trabajo, debido a la poca infraestructura que se tenía para la descarga poblacional que se recibió a causa de la industrialización. Todos los atractivos de la ciudad ya mencionados, provocaron que las actividades agrícolas disminuyeran, por lo cual el campo fue abandonado y la ciudad sobre poblada. Al ser cada vez más notorias las situaciones de inadecuada salubridad, arquitectos, sociólogos e higienistas se dieron cuenta de la necesidad del contacto con la naturaleza para aliviar las deplorables condiciones que se estaban propiciando en las nuevas ciudades en desarrollo.

La idea de ciudad-jardín deriva del libro de Howard, *Tomorrow: a Peaceful Path to Social Reform* (1898), en el cual, en respuesta a los problemas planteados por la

industrialización y el crecimiento demográfico, preconiza la construcción de una serie de ciudades independientes entre sí tanto económica como estructuralmente; cada una de ellas debería ocupar una superficie de cuatrocientas hectáreas, y acoger a una población de alrededor de treinta mil habitantes, distribuidos en 5.500 edificaciones. La ciudad-jardín está organizada siguiendo un esquema circular, con seis avenidas radiales que dividen la superficie urbana en seis sectores, mientras que en el centro de la ciudad se extiende un parque de 2,25 hectáreas, alrededor del cual están dispuestos los edificios públicos: ayuntamiento, auditorio, teatro, biblioteca, museo, pinacoteca, hospital. El sistema de la ciudad-jardín se distribuye alrededor de la ciudad central formando un anillo de treinta y dos kilómetros de circunferencia, con una distancia de 5,25 kilómetros entre cada ciudad y la ciudad central.

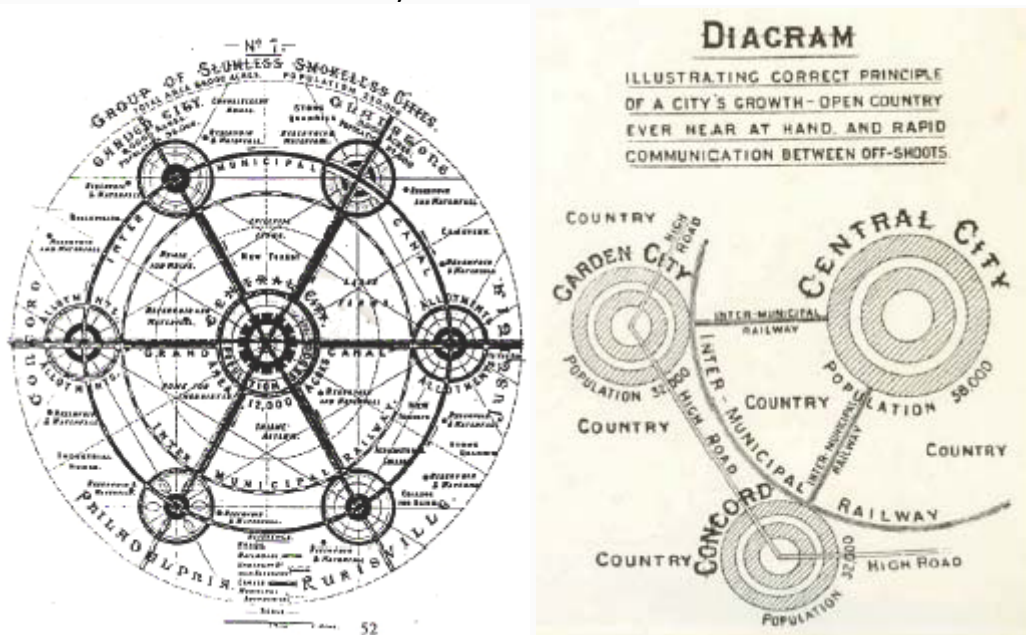


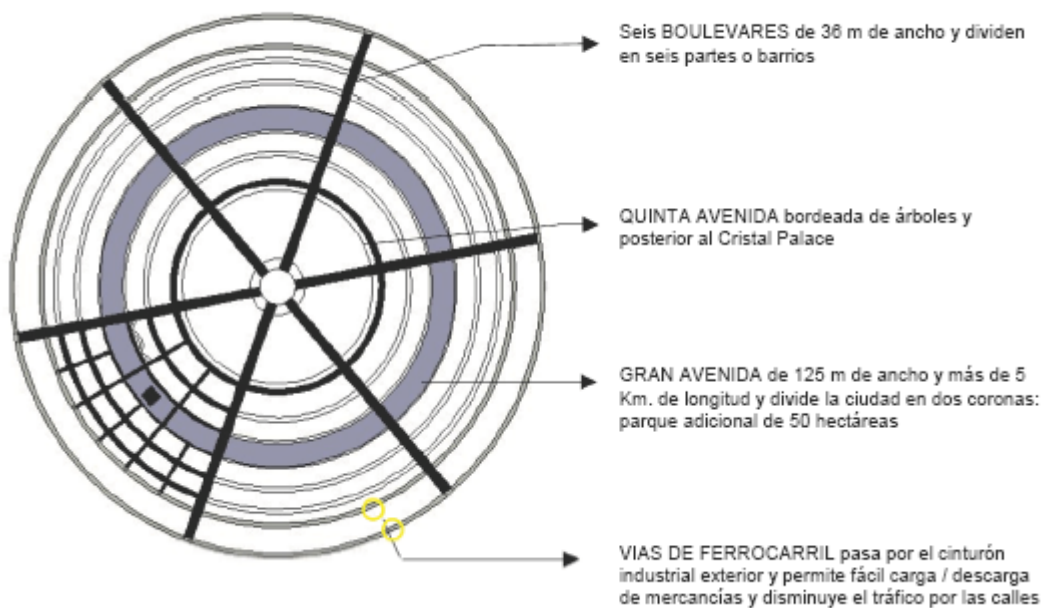
Figura 28. The Social City, seis ciudades periféricas y la ciudad y jardín central, conectada por medio de canales y vías férreas. Alejado de las ciudades sobrepobladas y contaminadas

El éxito de esta propuesta es inmediato: ya en 1898, Howard funda en Londres la *Garden City Association*; en 1902, una compañía pionera elige el terreno de Letchworth como emplazamiento para realizar la primera experiencia; en 1903 se funda la sociedad anónima *First Garden City Ltd*. La redacción del proyecto urbanístico de la nueva ciudad es confiada a Raymond Unwin, autor del manual *Town Planning in practice* (1909), así como a Barry Parker. Unwin y Parker proyectan igualmente en la zona metropolitana de Londres el Hampstead Garden Suburb (1907). En 1919, mientras que la primera ciudad-jardín alcanza los diez mil habitantes, Howard compra los terrenos donde será fundada la segunda ciudad, Welwyn Garden City, cuyo plan es confiado a Louis de Soissons.

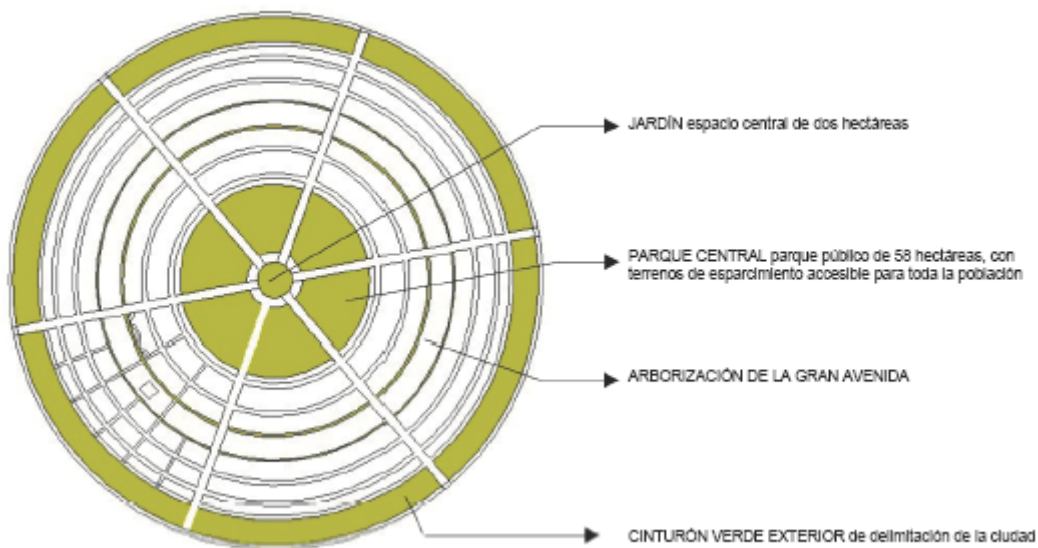
El movimiento para las ciudades-jardín, heredero y continuador de una serie de experiencias llevadas en el curso del siglo XIX en Europa y en Estados Unidos, en el contexto de la reforma social y del urbanismo romántico, se difunde rápidamente por el Continente - sobre todo en los países muy industrializados como Bélgica y Alemania -, especialmente bajo la forma de sus variantes básicas: el pueblo-jardín y el suburbio-

jardín. En 1903, Theodor Fischer emprende la construcción de un asentamiento destinado a los obreros de la fábrica textil de Ulrich-Gminder. En 1906, la ciudad-jardín de Margarethenhöhe, fundada con un proyecto de Georg Metzendorf, ofrece a los obreros de las fábricas Krupp en Essen un verdadero pueblo medieval, con puertas, iglesias, plazas y mercados. En 1908 los Deutsche Werkstätten realizan el conjunto de Hellerau, cerca de Dresde, según los planos realizados por Heinrich Tessenow y Richard Riemerschmid. El urbanismo de la ciudad-jardín oscila constantemente entre dos polos, el rural y el urbano. Después de numerosas ciudades y pueblos construidos por Riemerschmid (Hagen, 1907), por Robert Schmohl en Bochum-Hordel y en Datteln (1907) o por Metzendorf en Huttenau (1909), el género conoce una renovación gracias a la actividad de Paul Schmitthenner.

ESTRUCTURA VIAL



ESTRUCTURA AREAS VERDES



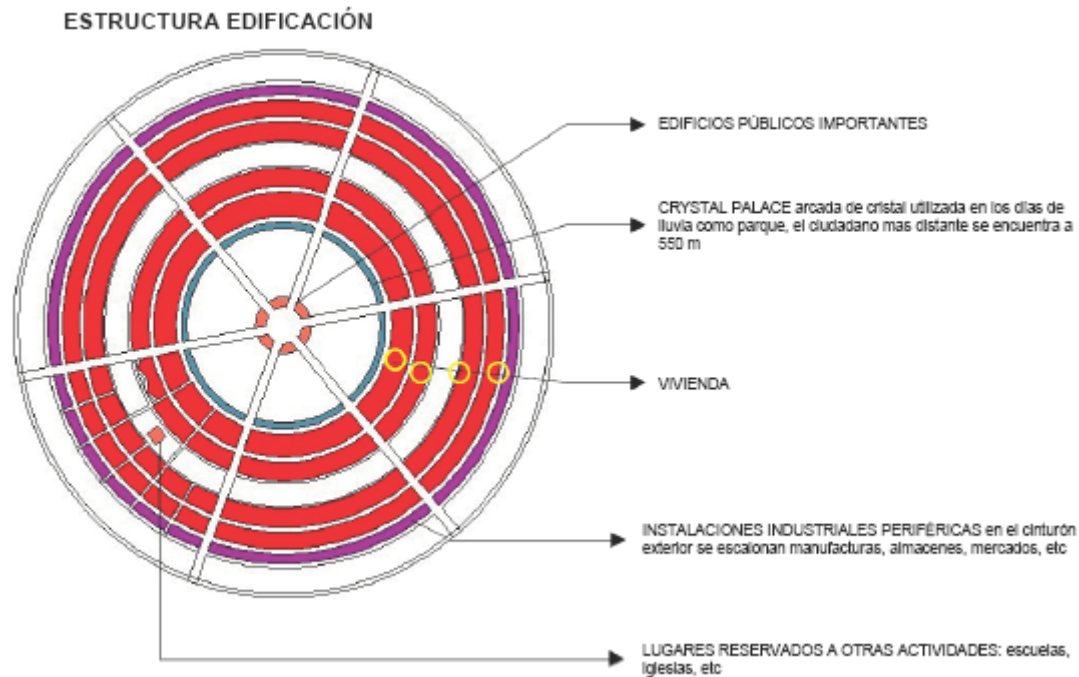


Figura 29. Esquemas teóricos de funcionamiento de la ciudad jardín.

El modelo de aldea y de la pequeña ciudad-jardín se define entonces como una alternativa al crecimiento monocéntrico de las metrópolis industriales. Desde el origen de la ciudad-jardín de Carlowitz cerca de Wroclaw (1911-1913), Schmitthenner se aplica a partir de 1914 a la realización del nuevo asentamiento de Staaken, cerca de Berlín, desarrollando una versión adaptada a las normas de densidad howardianas (mil familias en cuarenta hectáreas) con plazas y arcadas así como con una clara jerarquía entre los espacios públicos y privados. Después de la ciudad-jardín de Plau, cerca de Brandeburgo (1915-1917), Schmitthenner pone a punto el plan regulador para la ampliación de Soest, en el cual experimenta el nuevo modelo policéntrico, que comprende cinco ciudades-jardín o pueblos-jardín, dispuestas alrededor del núcleo histórico de la ciudad. En Bélgica, donde ya en 1878 Arthur Verhaegen realiza el nuevo beaterio de Sint Amandsberg, cerca de Gante, anticipando las temáticas medioambientales y medievalistas de las ciudades-jardín de Unwin, la primera realización en el espíritu de la ciudad-jardín es firmada por Fernand Bodson y Theo Clement, proyectistas de la granja-escuela de Waterloo (1912-1926).

El modelo howardiano resulta un verdadero éxito después del final de la Primera guerra mundial, como muestra, en primer lugar, el asentamiento de Batavia en Roulers (1919), obra de Bodson, Antoine Pompe, R. Doom y J. Vermeersch, sobre un plan urbanístico de Raphaël Verwilghen; viene después el gran conjunto de las dos ciudades-jardín Le Logis y Floréal en la región de Bruselas (1922-1940), en Watermael-Boitsfort. Sobre un plan trazado por Louis van der Swaelmen, mil quinientas viviendas de bajo costo son realizadas a partir de un proyecto de Jean-Jules Eggericx, Lucien François y R. Moenart, según una trama en la que se suceden las plazas públicas y los edificios monumentales, como el Fer a Cheval (La Herradura). Estos conjuntos urbanos son construidos un poco por todas partes de Europa, siguiendo el modelo de la ciudad-

jardín. En Francia, en Plessis-Robinson, en los alrededores de París, se realiza un conjunto de 2.500 viviendas (1919-1955).

En España, la Ciudad Jardín (1928) de G. I. Sánchez Solorzano, y Heliópolis (1927) de F. Mondrilla, ambas en Sevilla, proponen la ciudad-jardín como residencia para los visitantes de la Exposición iberoamericana de 1929; más tarde, las nuevas ciudades construidas después de la guerra civil se fundan sobre la interpretación de la Plaza Mayor tradicional: Brunete (1940), Villanueva de Franco (1941), Montarrón (1941) o Villanueva del Pardillo (1942). En Italia, el barrio de la Garbatella en Roma (1926) así como varias nuevas ciudades de los años treinta desarrollan el tema de la ciudad-jardín en el sentido de una síntesis del modelo howardiano y de la ciudad italiana tradicional: así ocurre en Littoria (1932), hoy llamada Latina, diseñada por Cancellotti, Piccinato y Scarpelli, y Aprilia (1933) proyectada por Petrucci, Tufaroli, Paolini y Silenzi. Si el modelo de la ciudad-jardín conoce un éxito importante en el mundo entero, hasta inspirar el plan de Tel-Aviv (1909), el de Eliel Saarinen para Helsinki (1918) y la nueva capital de Australia, proyectada por Walter Burley Griffin en 1911, es en los Estados Unidos donde se convierte en la estructura principal del sistema residencial del siglo XX.

Este movimiento por la ciudad-jardín se injerta en la tradición romántica iniciada en los comienzos del siglo XIX con las experiencias de David Hotchkiss en Lake Forest (Illinois, 1857), de Robert Morris Copeland en Oak Bluffs (Massachusetts, 1866) y por los proyectos de Olmsted, Vaux & Cia en Riverside (Illinois, 1869), y de Ridley Park (Pennsylvania, 1875). Se concreta de manera significativa en Forest Hills Gardens y en el barrio del Queens (Nueva York, 1912), con los proyectos de urbanización de los hermanos Olmsted, estando firmada la arquitectura por Grosvenor Atterbury. A la misma época pertenecen los proyectos realizados en Lake Forest (Madison, 1920) por W. Hegema y E. Peets y en Bridgeport Housing (Connecticut, 1918) por Arthur A. Shurtleff. Una de las figuras centrales del movimiento de la ciudad-jardín es John Nolen (1869-1937), especialmente ligado al asentamiento industrial de Kristler (Pennsylvania, 1918) y otras veintisiete ciudades nuevas entre las cuales se pueden mencionar Kingsport (Tennessee, 1916-1921) y Mariemont (Ohio, 1923). Donde el movimiento encuentra un terreno más fértil es en el Estado de Florida: allí, siempre siguiendo proyectos de Nolen, aparecen las nuevas ciudades de West Palm Beach (1922), Saint Petersburg (1922), Venice (1924), Bellair (1924), Sarasota (1924-1925), Claitson (1925) o Jacksonville (1925). Paralelamente el empresario George Merrick emprende en Miami en 1921 la realización de la ciudad-jardín de Coral Gables, con el apoyo de un grupo de arquitectos, artistas y urbanistas, entre los que se encuentran F. Button, D. Fink, W. C. Bliss, P. Paist y W. De Garmo: la ciudad, que cuenta hoy con 48.000 habitantes, está constituida por diecinueve asentamientos inspirados cada uno en una tradición arquitectónica diferente. Abandonada después de la Segunda Guerra mundial en pro de modelos funcionalistas y modernos, la ciudad-jardín vuelve al primer plano de la escena gracias a los proyectos de Leon Krier para las nuevas ciudades de Poing Nord en Alemania (1983) y de Pourdbury en Gran Bretaña (1988-1991). Las nuevas ciudades construidas por Andres Duany y Elizabeth Plater-Zyberk en Seaside con los consejos de Krier (Florida, 1980), en Belmont (Virginia, 1988), en

Kentland (Maryland, 1988), en Mashpee Commons (Massachusetts, 1988) así como en Windsor (Florida, 1989) se inspiran en la misma idea.

En España, en el año 1911 se promulgó una ley llamada Ley de casas baratas que fue posteriormente modificada en 1921, intentando solucionar el acuciante problema de la vivienda popular, es decir, el ordenamiento para la construcción de barriadas económicas, diseñadas en teoría como ciudades satélite autónomas en lo referente a sus propios servicios colectivos, con unas garantías higiénicas mínimas y siempre buscando la proximidad a las grandes arterias de comunicación o a los grandes centros de trabajo.

En Huelva se construyó el barrio obrero o barrio Reina Victoria de José María Pérez Carasa y Gonzalo Aguado, en 1916. En Bilbao se edificó la Ciudad Jardín bilbaína entre 1923 y 1925. En Vitoria se encuentra el distrito de Mendizorrosa. En Cantabria destacan la ciudad jardín de Santander y la Ciudad Vergel en Torrelavega. En la ciudad de Málaga se encuentra el barrio de Ciudad Jardín, un barrio relativamente joven, ya que su origen como tal se fija cuando está muy avanzado el primer tercio del pasado siglo XX. Las obras iniciales de las primeras casas que lo formarían dieron comienzo en 1925.

El concepto de Ciudad Jardín y Segur de Calafell también aparecen ligados desde que en 1947 naciera un proyecto de urbanización de la zona conocida históricamente como Quadra de Segur de la mano del arquitecto Manuel Baldrich, padre de los planos originales. El desarrollo que luego tuvo aquel inicial concepto de Ciudad Jardín, convertido en una hilera interminable de edificios frente al mar, producto de la especulación depredadora de finales de los 70 y con el beneplácito de los sucesivos ayuntamientos. El citado crecimiento le valió el apelativo de mayor urbanización de Europa. La parte de Segur que se mantiene aún en la zona de montaña como urbanización de viviendas unifamiliares, conserva aún rasgos característicos de la idea original. Actualmente está calificada como urbanización perteneciente al municipio de Calafell, en la comarca del Bajo Penedés.

Una interesante variante es la creada por Arturo Soria. Él es el creador de una de las más influyentes propuestas de ciudad de la historia del urbanismo, la Ciudad Lineal, concebida en la década de 1890 como una alternativa a las ciudades históricas insalubres y congestionadas. Define, ante todo, la ciudad como un conjunto de edificios que se articulan en torno a un eje reservado a los medios de transporte, de una longitud ilimitada capaz de unir "Bruselas y Berlín o Cádiz y San Petersburgo"; en segundo lugar, como un trazo de unión entre aglomeraciones que permiten poblar vastas zonas desiertas; finalmente, como una ciudad paralela a la preexistente, a la que rodea con el fin de ofrecer al mismo tiempo las ventajas de la metrópoli y de la vida del campo.

En 1892, Soria funda la Compañía Metropolitana de Urbanización para construir un eje de cincuenta y cinco kilómetros de largo, recorrido por un tranvía y bordeado por edificios de viviendas, locales industriales y equipamientos. En 1894 se inaugura la primera casa del futuro barrio de la Ciudad Lineal de Madrid, que no llega a ver la luz y se presenta ahora como una agradable ciudad-jardín. En 1897 Soria funda La Ciudad Lineal y la revista de Higiene, Agricultura, Ingeniería y Urbanización, primera

publicación dedicada a la planificación urbana. La difusión de esta revista y, sobre todo, las intervenciones de su hijo y de su socio Hilarión González del Castillo en diversos congresos internacionales le valen a Soria una reputación mundial. Sus ideas tienen una influencia decisiva sobre el urbanismo soviético de los años veinte y suscitan la adhesión de Henry Ford, Frank Lloyd Wright y Le Corbusier.

3 EL URBANISMO MODERNO DEL SIGLO XX

3.1 EL MOVIMIENTO INTERNACIONAL: LOS ORÍGENES DE LA CIUDAD MODERNA

Surge en la primera década del siglo XX, marcando una ruptura con la tradicional configuración de espacios, formas compositivas y estéticas. Sus ideas superaron el ámbito arquitectónico influyendo en el mundo del arte y del diseño. El movimiento moderno aprovechó las posibilidades de los nuevos materiales industriales como el hormigón armado, el acero laminado y el vidrio plano en grandes dimensiones.



Figura 1. Budapest en 1889.

Se caracterizó por plantas y secciones ortogonales, generalmente asimétricas, ausencia de decoración en las fachadas y grandes ventanales horizontales conformados por perfiles de acero. Los espacios interiores son luminosos y diáfanos. La llegada de Hitler al poder en 1933, provocó la salida del país de numerosos arquitectos y creadores que habrían de extender los principios de este movimiento a otros países. La denominación International Style comenzó a generalizarse en Estados Unidos tras la exposición de arquitectura moderna celebrada en 1932 en el Museo de Arte Moderno de Nueva York, con motivo de la cual Henry-Russell Hitchcock y Philip Johnson escribieron el libro *International Style: Architecture since 1922*. Pese a que tras la Segunda Guerra Mundial hubo aún importantes construcciones dentro de este estilo, las últimas décadas del siglo XX han estado dominadas por otros movimientos críticos, herederos en cualquier caso del movimiento moderno.



Figura 2. Utopía de ciudad modernista.

Con la consolidación de la revolución industrial, esta centuria había traído a las sociedades desarrolladas cambios de todo tipo y, con ellos, en el campo constructivo, se generó un nuevo abanico de necesidades. ¿Cómo atender a las demandas de una población en crecimiento y concentrada en las ciudades? ¿Cómo resolver los problemas que genera el tráfico, ya sea por carretera, ferroviario o aeroportuario? ¿Cómo organizar los grandes espacios industriales? ¿Y los grandes centros de estudio e investigación? ¿Cómo debe construirse en los nuevos países que ahora aparecen? A todas esas cuestiones y a muchas otras dieron cumplida respuesta los grandes arquitectos de la primera mitad del siglo. Con ellos se produce una absoluta ruptura con respecto a las tradiciones constructivas de épocas pasadas.

Es lo que llamamos el movimiento moderno. Un periodo en el que los cambios aparecen por doquier. El más significativo es, quizás, la idea de que cada edificio debe adaptarse a la función que va a desempeñar, lo que requiere una tipología de los edificios bien diferenciada. Pero hay mucho más: las nuevas posibilidades constructivas que ofrecen el hormigón armado, el vidrio y otros materiales van a ser profundamente desarrolladas. Si hasta ahora la columna o el arco eran elementos distintivos del quehacer arquitectónico, los pilares y las plantas diáfnas van a pasar a ocupar el primer plano. La línea recta se adueña de la arquitectura.

En definitiva, nuevos materiales, nuevas formas, nuevos volúmenes. En este renovado panorama arquitectónico encontramos dos tendencias fundamentales. De un lado, el racionalismo, en el que destacan Le Corbusier, Gropius, Mies van der Rohe y Rietveld. De otro, el organicismo, cuyo más destacado representante es Frank Lloyd Wright. En ambos casos, lo importante es la función del edificio, aunque sea concebido desde distinta manera. La decoración pasa a un lugar secundario. Y esta idea básica significó una nueva manera de buscar la belleza, distinta a la que entonces había presidido el quehacer arquitectónico. Aún hoy se trabaja siguiendo estas grandes aportaciones. El cambio fue absoluto. Una nueva época había llegado a la arquitectura.

La arquitectura racionalista se caracteriza por la desornamentación decorativa, la sinceridad de los materiales (que alcanza su máxima expresión en el brutalismo de

Auguste Perret), y los volúmenes de geometría perfecta, cubos y prismas cuadrangulares. El racionalismo rompe con el pasado en sus símbolos y su lenguaje. La forma es consecuencia de la función. El racionalismo triunfa sin paliativos porque ayuda a las nuevas tecnologías y se sirve de ellas, de la industria, y además ayuda a optimizar el precio del suelo en los países capitalistas. Sin embargo, el racionalismo no pretende limitarse a construir edificios, sino que es toda una nueva concepción de la ciudad como centro urbano, mercado y lugar de habitación. Propone dividir la ciudad en espacios funcionales, pero organizados racionalmente y no dejando a las fuerzas del mercado capitalista la organización de la ciudad. Esta concepción de la urbe, dividida funcionalmente, tiene gran peso en las ciudades actuales, aunque no se han podido librar del peso de la historia, ni del imperio del mercado del suelo.

El racionalismo nace con la influencia decisiva de la Bauhaus y el arte abstracto de Kandinsky, Malévich, Mondrian y Klee. Pretende liberar al arte de toda ideología, a través de la ciencia y las matemáticas, pero al mismo tiempo hacerlo accesible a todos en igualdad de condiciones, libre de las fuerzas del mercado, lo que le acerca al socialismo.



Figura 3. *Ville Radieuse* de Le Corbusier. Fuente: Monografía 2G.

La figura más representativa del movimiento moderno es Le Corbusier. Para Le Corbusier cada casa es una máquina para vivir. La técnica se une a la tecnología en los edificios para hacer más cómoda la vida. El edificio debe identificarse con su entorno, y debe tener un espacio verde a su alrededor, para integrar la naturaleza con la vivienda. Esta identificación con su entorno natural le acerca a los utópicos del neoclasicismo, y al organicismo de Wright, un arquitecto estadounidense que construye casas de campo integradas en la naturaleza hasta perderse. Todas estas ideas sobre el arte moderno se recogen en el CIAM, Congreso Internacional de Arte Moderno, celebrado en Atenas en 1933.

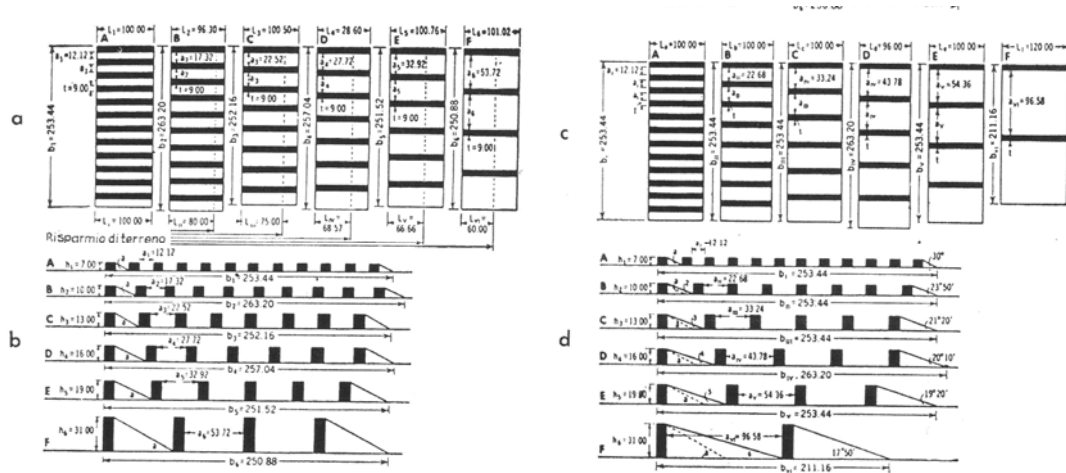


Figura 4. Proporciones modernas del CIAM.

Auguste Perret (1874-1954) es el primero en utilizar el hormigón armado de manera integral en un edificio de viviendas, aunque no inventa su técnica ya que venía siendo utilizada en obras de ingeniería. Lo que sí hace es utilizarlo como elemento arquitectónico dejándolo a la vista. Número 25 de la calle Franklin en París, teatro de los Campos Elíseos, reconstrucción de Le Havre, Notre-Dame de Le Raincy. En Alemania aparece un movimiento arquitectónico expresionista, cuyos edificios asemejan cuerpos vivos. Entre estos arquitectos destacan Hans Poelzing (1869-1936): depósito de agua de Posen, Fritz Hoeger y Erich Mëndelssohn, almacenes Peterdoff en Stuttgart. Walter Gropius (1883-1969) es uno de los primeros y más importantes arquitectos del movimiento moderno. Fue el fundador de la Bauhaus y uno de sus miembros más destacados, así como su animador e ideólogo. Comienza interesándose por las viviendas normalizadas y las casas baratas para los obreros.

Otro de los grandes arquitectos racionalistas es Ludwig Mies van der Rohe (1886-1969). En 1930 es director de la Bauhaus, su último director. Mies van der Rohe estudia las posibilidades técnicas de los nuevos materiales y los prefabricados. En Estados Unidos también hay grandes arquitectos racionalistas. El más representativo de ellos es Frank Lloyd Wright (1867-1959), que trabaja en Chicago, y conoce la arquitectura del hierro y el cristal. Su arquitectura se caracteriza por la integración orgánica del edificio y la naturaleza, tanto por sus formas como por los materiales que utiliza.



Figura 5. Plan de Le Corbusier para la ciudad de París. Fuente: Monografía 2G.

Le Corbusier (*Charles Edouard Jeanneret*, 1887-1965) es el gran teórico del movimiento. Nace en Suiza, pero trabaja en todo el mundo. Es un gran activista del movimiento moderno que divulga los principios del racionalismo por todo el planeta. Concibe una sociedad nueva para la que hace falta una nueva ciudad. En 1928 publica en la Revista de Occidente Arquitectura de la época maquinista, en donde resume su ideología arquitectónica: construcción sobre pilotes para permitir un jardín en el suelo, aprovechamiento de las terrazas como espacio verde, plano libre, ventana continua en horizontal, fachada cortina e independiente, etc. En los años veinte construye varias villas e iglesias con estas premisas. En 1933 promueve la Carta de Atenas, que recoge los principios del CIAM, los cuales serán decisivos para la construcción de la ciudad moderna: segregación funcional del lugar de trabajo, ocio, transporte, vivienda, mercado y centro cívico y de cultura (que debe ser el centro de la ciudad). Le Corbusier lleva a la práctica la construcción por módulos, unidades de habitación, en el bloque de apartamentos que construye en Marsella en 1947, todos ellos iguales y cúbicos. Inventa, también, el dúplex.



Figura 6. Ciudad de Brasilia, creada en los años 50 por Lucio Acosta y Oscar Niemeyer.

El estadounidense Frank Lloyd Wright (1867-1959) fue alumno de Louis Sullivan, a partir de cuyas enseñanzas desarrolló un lenguaje organicista, es decir, basado en la intuición y la libertad creativa. El organicismo es la corriente opuesta al racionalismo, que organiza la creación arquitectónica a partir de un plan ideal preconcebido. El arquitecto estadounidense creó un modelo específico de casa unifamiliar suburbana, a base de módulos rectangulares, que se integraba plenamente en la naturaleza. Dentro de este tipo de construcción destaca la Casa sobre la cascada. Otras muestras notables de la intuición de Lloyd Wright son las oficinas Larkin, en Buffalo, el Museo Guggenheim de Nueva York y la iglesia Unity, en Oak Park. El uso de nuevos materiales y la originalidad en la solución de los problemas arquitectónicos constituyen la base de una línea evolutiva que conduciría al desarrollo del llamado Estilo Internacional.

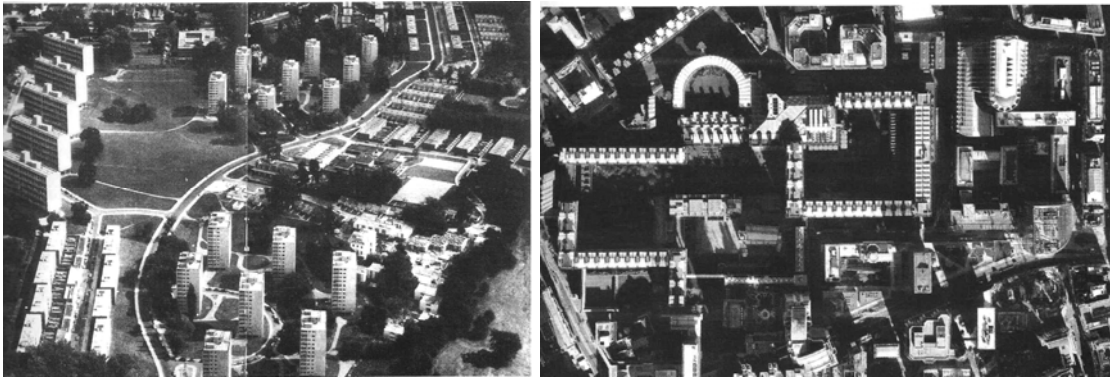


Figura 7. Diseños del movimiento moderno americano.

3.2 LA LEY DEL SUELO DE 1956 Y EL DESARROLLISMO FRANQUISTA

En España el movimiento moderno no llegará hasta finales de los cincuenta en la arquitectura y en el urbanismo hasta bien entrada la década de los sesenta. La primera regulación seria y ordenada en materia urbanística no se produce hasta 1956. Hasta entonces, como normativa de la construcción se aplican, en las ciudades de importancia, las Ordenanzas Municipales no obstante, no son verdadera normativa estatal. De entre ellas destacan las de Madrid recopiladas por Torrija en 1661 y Ardemans en 1791, las recomendaciones sobre policía urbana de las Ordenanzas de Intendentes y Corregidores de 1749; y la Novísima Recopilación que recoge preceptos sobre edificación de solares yermos y empedrado de calles. De otro lado están las normas de colonización.

España no se había visto afectada de modo tan importante como Europa por la problemática de las condiciones de vida surgidas de la revolución industrial, que dan lugar al surgimiento de normativas higienistas. El naciente urbanismo español tiene un carácter básicamente expansionista, destacando la legislación sobre ensanche y reforma interior de poblaciones. Destacan como Ordenanzas municipales las de Policía Urbana y Rural de Madrid, de 1847, y, sobre todo, las de Barcelona de 1856, que contienen algunos atisbos de zonificación mediante previsiones de espacios reservados a instalaciones industriales.

La fase sanitaria se inicia en el siglo XX con la reglamentación general que impone la Instrucción General de Sanidad de 12 de enero de 1904 a la que siguen las Instrucciones Técnico-Sanitarias para los Pequeños Municipios de 1923. El avance más notable se da con el Estatuto Municipal de 1924, y su Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales de 14 de julio de 1924. Destaca también la Real Orden del 17 de noviembre de 1925, que aprueba el Reglamento y Nomenclátor de los Establecimientos Incómodos, Insalubres y Peligrosos, determinando las formalidades para la concesión de licencias y normas de clasificación e imposición a dichos establecimientos de las condiciones precisas para autorizar su funcionamiento.

Aunque el Estatuto carece de auténtica originalidad permite configurar la actividad urbanística como cometido ordinario de los ayuntamientos, muy de acuerdo con el espíritu de afirmación de la autonomía municipal de todo el texto de José Calvo Sotelo donde se concreta el papel y la misión del planeamiento dentro de aquella

actividad. Concretamente impone la obligación de redactar un plan de ensanche con objeto de ordenar el extrarradio, la superficie comprendida entre el conjunto formado por el casco urbano y sus ensanches, y el límite del término municipal.¹

En noviembre de 1926 se celebra el XI Congreso Nacional de Arquitectos, y primero en tratar sobre temas urbanísticos. César Cort se postula como ardiente defensor del estatuto en contra de otras opiniones que ponían de manifiesto las limitaciones de la norma como Nicolau Maria Rubió i Tudurí quien había entrado en contacto con el ambiente howardiano de la ciudad-jardín británica plasmado en el *Regional Planning*.

La primera ley urbanística moderna fue promulgada durante la Segunda Guerra Mundial el 17 de agosto de 1942 y suscrita por Dino Grandi, presidente de la Cámara del Fascio (*Camera dei Fasci e delle Corporazioni*). Esta ley contemplaba, en escalón jerárquico superior, los planes directores territoriales de coordinación que limitaban la libertad de planificación de los municipios, que tenían la obligación de redactar un plan regulador general a desarrollar mediante planes reguladores particularizados de aplicación en los sectores de homogeneidad constructiva. En esta ley Benito Mussolini atribuye a los propietarios del derecho a urbanizar, agrupados a través de un consorcio que los represente. Es el antecedente de las Juntas de Compensación. La ley francesa de 15 de junio de 1943, la Ley sobre Planes de Ordenación de Ciudades, de Bélgica de 23 de octubre de 1946, la Ley de Planeamiento Urbano y Rural de Inglaterra de 6 de junio de 1947 (*Town and Country Planning Act*, de 1947) y la Ley sobre el Planeamiento del Territorio Nacional de Polonia de 3 de enero de 1945.

En España, la primera Ley del Suelo fue promovida por el arquitecto Pedro Bidagor, alrededor de quien se movió durante tres décadas la política urbanística española y a pesar de que nunca llegó a sintonizar con la Dirección General de Administración Local, tutora y orientadora de los Ayuntamientos, ni tampoco el Ministro de la Gobernación respaldó su política. Se trata de una ley avanzada para su época que nace sin los necesarios apoyos políticos y sin adecuado tejido profesional para desarrollarla en la práctica. Bidagor, jefe de una sección en la Dirección General de Arquitectura en el Ministerio de Gobernación, aún contando con el apoyo del Jefe del Estado, fue incapaz de convencer a los municipalistas de la Dirección General de Administración Local.

La Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 1956 eleva el planeamiento a elemento fundamental del nuevo sistema. Se limita profundamente el ius aedificandi, intentando regular el uso del suelo conforme a la función social de la propiedad. Configura las facultades dominicales sobre los terrenos según su clasificación urbanística, constituyendo un estatuto jurídico del suelo, de forma tal que esas limitaciones y deberes que implica definen el contenido normal de la propiedad según su naturaleza y, por tanto, no dan lugar a indemnización. El urbanismo pasa, pues, a convertirse en una competencia integral de la Administración, sin cuya previsión planificadora y autorización ninguna urbanización o construcción es ya posible. Pero al mismo tiempo, reserva todas las plusvalías generadas por la renta urbana a los propietarios sin participación social alguna, consagrando el nivel máximo de capitalismo urbanístico.

Se estableció una primera regulación del Régimen Urbanístico del suelo, con una división en clases:

1. Suelo urbano: aquel que está situado en zonas consolidadas por la edificación, o bien cuenta con una serie de servicios urbanísticos (acceso rodado, abastecimiento de agua y alcantarillado y suministro de electricidad).
2. Suelo de reserva urbana: susceptible de urbanización mediante los correspondientes *planes parciales*.
3. Suelo rústico: el resto del territorio municipal, asignándosele un aprovechamiento directo de 1m^3 de edificabilidad por cada 5m^2 de superficie ($0,2\text{m}^3/\text{m}^2$).

Cada una de estas clases llevaría establecidas unas determinaciones. De este modo:

- El Suelo urbano o el Suelo de reserva urbana queda determinado cómo: viales y plazas, parques y jardines, equipamientos, o edificación privada.
- El Suelo rústico: queda categorizado cómo común o protegido. Además existen ciertas normas que ligan la construcción al sistema agropecuario o que limitan la segregación de parcelas.

Aparecen una serie de figuras de planeamiento:

1. **Plan nacional.** Establece las directrices principales de ordenación urbanística del territorio nacional.
2. **Plan provincial.** Establece las directrices de ordenación urbanística dentro de una provincia.
3. **Plan General de ordenación municipal o comarcal.** Podía englobar varios municipios homogéneos. Establece las directrices de ordenación urbanística dentro de su zona de actuación. Es el único plan que clasifica el suelo, determinando los límites físicos entre las distintas clases establecidas en el Régimen del Suelo. Aparece por tanto el concepto de clasificación urbanística. Es el único plan que llegó a realizarse.
4. **Plan especial.** Ordena conjuntos histórico-artísticos, sectores especiales, etc.
5. **Plan parcial.** Regula de forma detallada la clasificación y uso del suelo de un sector.
6. **Proyecto de urbanización.** Detalla y desarrolla las obras de infraestructura y servicios de un plan parcial.

Para gestionar el desarrollo del planeamiento se utilizan cuatro sistemas de actuación. Dos solo pueden ser llevados a cabo por la administración, siendo estos la expropiación (la administración expropia y urbaniza) y cooperación (solo aplicable en zonas con un rápido crecimiento, la administración urbaniza a costa de los propietarios iniciales, que no obstante mantienen sus derechos. Uno que puede ser llevado a cabo bien por administración, bien por particulares, llamado Compensación, que por medio de la creación de una nueva personalidad jurídica llamada junta de compensación, urbaniza y reparte de forma solidaria cargas y beneficios. Y por último uno que puede ser llevado a cabo por particulares, el de Cesión de Viales, en el que cada propietario cede al ayuntamiento el terreno necesario para construir viales, parques y jardines,

quedándole sus solares reducidos sobre la parcela inicial, pero preparados para construir.

La ley introduce un régimen de valoración del suelo por razones urbanísticas (en expropiaciones), en correspondencia con la diferenciación en la clasificación de los diversos suelos. Así, al suelo urbano se le asignó el valor comercial o valor venal, tasándose según las cotizaciones del mercado; al suelo de reserva urbano, valor urbanístico y valor expectante, que trataban de captar las expectativas de urbanización y edificación, asignándose, por último, al suelo rústico un valor inicial, que sólo tenía en cuenta sus rendimientos agrícolas, sin incluir aprovechamiento urbanístico alguno.

Este sistema, que permite la apropiación desigual de las plusvalías urbanísticas generadas por la colectividad en favor de unos y no otros propietarios, se corregía únicamente en operaciones urbanísticas concretas, a través del principio de justa distribución de beneficios y cargas del planeamiento, mediante la técnica de la reparcelación que permite la unificación de todas las parcelas de un polígono y proceder después a su nueva división compensando a todos los propietarios por igual.

La confusa redacción de la Ley del Suelo de 1956, originada por la variedad de influencias y técnicas que incorporaba, provocó durante años su rechazo. Pero a medida que se fueron sustituyendo las viejas Ordenanzas Municipales por los nuevos Planes Generales de Ordenación, para cuya elaboración la ley otorgaba a la Administración la más amplia de las discrecionalidades, se abusó ampliamente de ella. Sin sujeción a estándares urbanísticos de obligado cumplimiento que sujetaran la ignorancia y desidia de arquitectos, funcionarios y políticos y la presión de los especuladores, se inició la destrucción irreparable de los cascos y ensanches de muchas ciudades españolas, así como de enormes zonas costeras.

En cuanto a los efectos de esta nueva ley, la opinión de Fernando de Terán es pesimista, teniendo a su favor la creación de una conciencia sobre el planeamiento urbanístico. Según algunos autores como Emilio Larrodera, el desarrollo edificatorio supera a la norma, pero ello no supone un fallo de la ley, sino el de su aplicación. Enmarcados en el desarrollo del Plan Nacional, también se aprobó la Ley 52/1962, de 21 de julio, sobre valoración de terrenos sujetos a expropiación en ejecución de los planes de vivienda y urbanismo, y más adelante el Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares (D 635/1964) y el Reglamento de reparcelaciones de suelo afectado por planes de Ordenación Urbana, (RD 1006/1966).

La Ley de 1956 fue objeto de una primera reforma por ley 19/1975 que dio lugar al Texto Refundido de ambas leyes (RD 1346/1976), dicha norma fue objeto de desarrollo por el Reglamento de Planeamiento (RD 2159/1978), el Reglamento de Gestión Urbanística (RD 3288/1978) y el Reglamento de disciplina urbanística (RD 2187/1978). Siguió vigente el Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares (D 635/1964). La reforma afectó al régimen del suelo, redefiniendo las clases de suelo y haciendo evolucionar las determinaciones hacia el concepto de calificación del suelo.

Las clases de suelo respecto al nuevo régimen se corresponden parcialmente con las anteriores. El suelo urbano se sigue llamando igual, aunque retocando su definición. El anterior suelo de reserva urbana se desdobra en suelo urbanizable programado (aquel que ha de ser urbanizado inmediatamente) y suelo urbanizable no programado (que se reserva para su desarrollo futuro mediante Programas de Actuación Urbanística). La modificación más sustancial reside en el régimen del suelo no urbanizable. La definición de las nuevas clases queda como sigue:

- **Suelo urbano:** Es aquel que tenga acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de agua y suministro de energía eléctrica, o bien aquel que está comprendido en áreas consolidadas por construcción en al menos la mitad de su superficie. Aquel suelo que tenga plan parcial aunque no esté urbanizado, también será suelo urbano.
- **Suelo urbanizable programado:** Se realiza según previsiones temporales del plan que suelen ser de uno o dos cuatrienios.
- **Suelo urbanizable no programado:** Previsto para necesidades futuras. Se puede equiparar al suelo de reserva urbana de la ley del 56, se transforma en suelo urbanizable programado con un Programa de Actuación Urbanística y se desarrolla según las necesidades urbanísticas con un Plan Parcial.
- **Suelo no urbanizable:** Elimina el derecho al aprovechamiento mínimo que la anterior ley reconocía.

Dentro de las categorías de suelo urbano y urbanizable, aumentó los deberes de los propietarios de urbanizar y edificar y amplió las cesiones de suelo para fines públicos. En suelo urbanizable, impuso la cesión del 10% del aprovechamiento medio. Se puede decir por ello que se incrementó la participación de la comunidad en las plusvalías urbanas y se intensificó la aplicación del principio de reparto de beneficios y cargas más allá de las operaciones de reparcelación. Del mismo modo que en la anterior ley cada clase de suelo tenía unas determinaciones, en la nueva cada clase tiene una calificación.

1. El **Suelo urbano** o **Suelo urbanizable Programado** puede ser Suelo residencial, suelo industrial, suelo dotacional o sistemas generales.
2. Para el **Suelo urbanizable no programado** se dan unos usos preferentes para el futuro.
3. El **Suelo no urbanizable** puede ser común o protegido.

La ley modifica sustancialmente los instrumentos de planeamiento, teniendo como novedad la necesidad de un estudio económico y financiero entre los trabajos a realizar para llevarlos a cabo. Quedan definidos:

1. **Plan Nacional de Ordenación**
2. **Planes Directores Territoriales de Coordinación.** Podrán tener ámbito supraprovincial, provincial o comarcal.
3. **Planes Generales Municipales.** Se desarrollarán, según los casos, en
 - Planes Parciales.
 - Planes Especiales.

- Programas de Actuación Urbanística
 - Estudios de Detalle.
4. **Normas Complementarias y subsidiarias del planeamiento.** Son instrumentos pensados para municipios pequeños, es el único instrumento que no necesita estudio económico.

En cuanto a los sistemas de actuación para el desarrollo de los planes, mantiene los de compensación, cooperación y expropiación, eliminando el método de cesión de viales. El aprovechamiento medio era un valor abstracto expresivo del valor medio del aprovechamiento lucrativo correspondiente a todo el sector en que se sitúa la parcela. Se determinaba en el Plan General solo para el suelo urbanizable programado, con lo que el suelo urbano quedaba fuera de la distribución de cargas y beneficios. No obstante, el art. 78.3 del Reglamento de Gestión habilitaba la reparcelación voluntaria en unidades especialmente discontinuas en el suelo urbano, permitiendo así utilizar para equipamientos terrenos liberados de su aprovechamiento lucrativo por transferencia a otras parcelas en las que el Plan permitía la acumulación.

La Reforma de 1975 supuso también una mayor nivelación en la valoración de unos y otros suelos que, a partir de entonces, con la desaparición del valor comercial y del expectante, se reducen a dos: el valor urbanístico y el valor inicial. La nueva ley se desarrolla a través de tres nuevos reglamentos aparecidos en 1978, que introducen importantes estándares urbanísticos. Se reguló la nueva figura de los Planes Directores Territoriales de Coordinación, para coordinar el planeamiento físico con el socioeconómico. En cuanto a los Planes Generales de Ordenación Municipal se reduce la discrecionalidad planificadora. Se regulan los sistemas de gestión del suelo: la expropiación, la cooperación y la compensación. Destaca también la regulación de la disciplina urbanística. Siguen a su vez vigentes los dos desarrollados en la ley de 1956.

3.3 LA REFORMA DE 1992, EL DESARROLLO COMPETENCIAL Y LA SITUACIÓN EXISTENTE TRAS LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 61/97

Ya con el PSOE en el gobierno se aprueba la ley 8/1990, fue promovida por el gobierno de González, 25 de julio (texto refundido de 1992) de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo. Reforma el apartado referente a propiedad suelo, ahondando en la evolución del *ius aedificandi* que se había iniciado en 1956. Los derechos sobre el suelo ya estaban ligados a la clase a la que pertenecían, ahora se ligan también al nivel de desarrollo que tengan. Aclara así la posición jurídica del suelo y potencia las facultades de la Administración en orden a la intervención tanto en la definición de los aprovechamientos como en el seguimiento del correcto seguimiento de los plazos de ejecución. Un suelo va adquiriendo derechos de la siguiente manera:

1. se adquiere el **derecho a urbanizar** cuando esté aprobado el planeamiento específico. Esta etapa supone la conversión del *suelo rústico* a *suelo urbanizable*.

2. se adquiere el **derecho al aprovechamiento urbanístico**, determinado por aplicación del aprovechamiento tipo marcado en el planeamiento municipal, cuando se cumplen los deberes de cesión, equidistribución y urbanización en los plazos fijados. Este paso supone la conversión de *suelo urbanizable* a *suelo urbano*.
3. se adquiere el **derecho a realizar las obras de edificación** por la obtención de la licencia y cesa por caducidad de ésta en un expediente abierto al efecto. En esta etapa se materializa la edificación.
4. se adquiere el **derecho al uso de la edificación**, que incorpora al patrimonio la edificación, una vez ejecutada ésta con arreglo a la licencia y ajustada a la ordenación en vigor. Esta etapa culmina el proceso.

La Administración tiene potestad para regular los plazos en que los derechos han de ejercitarse bajo sanción de pérdida o reducción. Además, en cada fase del proceso, el valor del suelo se determina conforme a las etapas que se hayan completado, de forma que un suelo urbanizable, cuando no se ha iniciado la primera etapa se valora conforme a su *valor inicial*, mientras que si ese mismo terreno ha cumplido la tercera, se valorará conforme al *valor de mercado*. Este sistema de valoraciones se extiende a cualquier circunstancia, no solo a las valoraciones por razones urbanísticas.

La ley recoge la complejidad administrativa que comporta la existencia de varias clases de suelo entre los que el urbanizable no programado y el no urbanizable no tienen aparejado ius aedificandi alguno. Sin embargo, en el interior del suelo urbano la nivelación por zonas se trata de alcanzar con las técnicas del aprovechamiento tipo y las transferencias de aprovechamientos urbanísticos (TAU), entre diversas zonas y parcelas. Además, en este suelo, como en el urbanizable programado, se produce la cesión en favor del municipio del 15% del aprovechamiento tipo y otros porcentajes mayores en otros casos, en cuanto los propietarios solo tienen derecho a hacer solar edificable el 85% de su parcela.

La Administración, ve por otro lado potenciadas sus posibilidades de intervención en el mercado inmobiliario atribuyéndose los derechos de tanteo y retracto en las transmisiones onerosas de terrenos y edificaciones que se produzcan en las áreas que a tal efecto se delimiten. Asimismo se potencian los patrimonios municipales del suelo para los que los Ayuntamientos podrán adquirir suelo no urbanizable, medida esta que sugiere la posibilidad de una inmediata operación de reclasificación de este suelo y su conversión en urbanizable.

Finalmente, las disposiciones de esta ley han de ser complementadas con las normas de las comunidades autónomas al amparo de la competencia que en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda les atribuye la Constitución de 1978.

Esta ley no deroga totalmente la del 75, perdurando algunos de sus artículos. Se publica un texto refundido: Real Decreto 1/92 de Junio que aprueba el texto refundido sobre el régimen del suelo y ordenación del territorio. Sucede lo mismo con los reglamentos, algunos artículos son derogados y otros permanecen vigentes.

El Tribunal Constitucional, en sentencia del 20 de marzo de 1997, derogaría casi en su totalidad la ley de 1990/92. Los recursos presentados por muchas Comunidades autónomas se basaban en que la ley invadía sus competencias sobre ordenación del

territorio. El tribunal entendió que el complejo sistema de etapas y redistribución de beneficios y cargas entre zonas, prefiguraba un modelo urbanístico que dejaba sin margen de diferenciación a las administraciones autonómicas. Únicamente reconocía competencias al Estado para determinar los derechos y deberes básicos, sin entrar a detallar las técnicas urbanísticas.

Por lo tanto el estado español infringía la constitución española en su Artículo 148.3 Competencias de las comunidades autónomas, Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda" Constitución española de 1978. Generando un monopolio absoluto sobre desarrollo del suelo. Impedía a las administraciones públicas generar nuevas instalaciones para su desarrollo, hospitales, colegios, instituciones, delegaciones de los ayuntamientos. Después de la derogada la legislación anterior el gobierno no tiene más remedio que generar nuevas leyes para establecer un régimen de suelo y valoraciones.

3.4 LA LEY DEL SUELO DE 1998

Bajo el argumento de que el elevado precio del suelo, unido a la discrecionalidad existente en la administración impide garantizar el acceso a la vivienda, y con la finalidad de abaratar el suelo, plantea medidas encaminadas a incrementar la oferta de suelo disponible para urbanizar. Para ello elimina la distinción entre suelo urbanizable programado y no programado, siendo ahora todo él urbanizable. Simplifica además procedimientos acortando plazos.

Para abaratar los honorarios profesionales reconoce la sujeción del ejercicio al régimen de libre competencia, limita la colegiación al domicilio del profesional, válido para todo el territorio nacional y también elimina la potestad de fijar honorarios mínimos. Se consigue así un entero en el ámbito de la libre colegiación, que estaba sujeta a diversos pagos de inscripción y mensualidades desproporcionadas. Se establece que el indispensable requisito de colegiación deberá únicamente realizarse en el Colegio Territorial correspondiente al domicilio del profesional, si bien podrán establecer baremos de honorarios orientativos.

La Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones fue promovida por el gobierno de Aznar y aprobada el 13 de abril. Venía a llenar el vacío legal dejado por la sentencia 61/1997 derogatoria y estuvo vigente hasta el 1 de julio de 2007 (Cfr. Texto Ley 6/1998, de 13 de abril).

En cuanto a Régimen del suelo, las clases son las mismas que este gobierno ya fija en la ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios Profesionales. La ley del 98 explica el modo en que se aplicará esto a los planeamientos anteriores en su disposición transitoria primera. La principal novedad está en cómo se definen estas clases:

1. **Suelo urbano:** Será el suelo ya transformado por contar, como mínimo, con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica o por estar consolidados por la edificación en la forma y con las características que establezca la legislación urbanística, o los terrenos que

en ejecución del planeamiento hayan sido urbanizados de acuerdo con el mismo.

2. **Suelo no urbanizable:** Serán aquellos terrenos que deban incluirse en esta clase por estar sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación de acuerdo con los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial, en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público, o aquellos terrenos que el planeamiento general considere necesario preservar por los valores a que se ha hecho referencia en el punto anterior, por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales, así como aquellos otros que considere inadecuados para un desarrollo urbano.
3. **Suelo urbanizable:** Será todo el que no tenga ninguna de las dos condiciones anteriores será urbanizable, y podrá ser objeto de transformación.

En este tipo de legislación, vigente en la actualidad en algunas leyes autonómicas, es necesario justificar la decisión de clasificar un suelo como no urbanizable, en contraposición con la tradición anterior en la que se estudiaba cual debía ser urbanizable, o dicho de otro modo como debería crecer la ciudad. El razonamiento que lo inspiró pretende que al poner en el mercado una gran cantidad de suelo que puede desarrollarse, el precio de este bajará. Las cualidades de cada clase de suelo terminan de fijarse con los derechos y deberes de sus propietarios. Están relacionados con las cargas y beneficios y con el retorno de plusvalías.

En el Título V considera varios supuestos indemnizatorios: por alteración de planeamiento, diferenciando cuando el perjudicado tiene licencia en vigor; limitaciones singulares, o en orden a la conservación de edificios, en lo que excedan de los deberes legalmente establecidos, pretendiendo de la administración: "*...Cuando se produzca la anulación de una licencia, demora injustificada en su otorgamiento o su denegación improcedente, los perjudicados podrán reclamar de la administración el resarcimiento de los daños y perjuicios causados.* (Artículo 44.2)".

En materia de valoraciones el suelo rústico se valora por la capitalización de su rendimiento actual o potencial. El suelo urbanizable se valora por el método residual dinámico, que consiste en valorarlo deduciéndolo del valor de su aprovechamiento actualizado en la zona en la que esta se ubica.

Una de las grandes críticas que tendrá la ley será precisamente esta concepción "residual" del suelo urbanizable. El hecho de que todo suelo no declarado como urbano o no urbanizable sea explícitamente clasificado como urbanizable, y por tanto susceptible de ser urbanizado mediante planeamiento de desarrollo coloca en el mercado residencial miles de metros cuadrados de suelo en pocos años. Esto, unido a una coyuntura de crecimiento económico y a una estrategia hipotecaria expansiva de la banca con bajos tipos de interés, genera una burbuja artificial en el mercado inmobiliario que explotará una década después.

3.5 LA LEY DEL SUELO DE 2007

Con el cambio de gobierno en 2004, y la vuelta al poder del PSOE se produce un nuevo cambio en la ley del suelo estatal. Por iniciativa de la nueva ministra de vivienda María Antonia Trujillo, el 1 de julio de 2007, entró en vigor la Ley 8/2007 del Suelo. La norma, aprobada el 10 de mayo de 2007, en el Congreso, sustituye a la Ley 6/1998 de Régimen del suelo y Valoraciones.⁹ En relación con la anterior su primera novedad es que no clasifica urbanísticamente el suelo, considerando dos situaciones básicas del mismo rural y urbanizado (art.12), en función de las características objetivas actuales del mismo.

La nueva ley no elimina el paso de suelo rural a la de suelo urbanizado, mediante la urbanización, por lo que es claro que hay que entender que el legislador autonómico puede mantener la clasificación como suelo urbanizable y la posterior ejecución del planeamiento que así lo prevea.

Así pues, de acuerdo a la nueva legislación estatal, solamente puede clasificarse como urbanizable el suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen, se entiende que en el criterio de la Administración competente, la común exigencia de motivación de los actos de las Administraciones públicas.

Protege a los propietarios frente a los promotores de la actuación "Los convenios o negocios jurídicos que el promotor de la actuación celebre con la Administración correspondiente, no podrán establecer obligaciones o prestaciones adicionales más gravosas que las que procedan legalmente en perjuicio de los propietarios afectados. La cláusula que contravenga estas reglas será nula de pleno Derecho." (art. 16.3)

Entre las principales novedades de esta ley, destaca el mandato para que las Administraciones reserven del 30% del suelo residencial de las nuevas unidades de actuación para viviendas sujetas a un régimen de protección pública, viviendas protegidas, permitiendo que la legislación fije o permita "excepcionalmente una reserva inferior para determinados municipios o actuaciones, siempre que, cuando se trate de actuaciones de nueva urbanización, se garantice en el instrumento de ordenación el cumplimiento íntegro de la reserva dentro de su ámbito territorial de aplicación y una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social." (Art. 10.b)

El artículo 10 de la ley ha elevado la reserva mínima para la construcción de viviendas protegidas, al 30 % de la edificabilidad residencial en el suelo que vaya a ser incluido en actuaciones de urbanización, que son una parte de las actuaciones de transformación urbanística, e incluyen tanto las de nueva urbanización, que suponen el paso de un ámbito de suelo de la situación de suelo rural a la de urbanizado para crear, junto con las correspondientes infraestructuras y dotaciones públicas, una o más parcelas aptas para la edificación o uso independiente; como las que tengan por objeto reformar o renovar la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado.

Amplía la banda de cesión de aprovechamiento, concretamente en el apartado 1.b) del artículo 16, que establece que "*con carácter general, el porcentaje a que se refieren los párrafos anteriores no podrá ser inferior al cinco por ciento ni superior al quince por ciento.*" y de forma excepcional permite a la legislación sobre ordenación territorial y urbanística reducir o aumentar este porcentaje, "hasta alcanzar un máximo del veinte por ciento en el caso de su incremento".

El suelo se valora ahora según su situación: en el caso de situación rural sólo puede tener en cuenta su potencial agrícola, aunque establece "indemnizaciones por pérdida de la facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización" (art. 16). En el caso de suelo urbanizado se valora por su valor de mercado. Permanece vigente hasta el 27 de junio de 2008. El 26/06/08 se publicó en el BOE el Texto Refundido de la Ley del Suelo: Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008.

4 OPERACIONES URBANAS Y TERRITORIALES MODERNAS. EJEMPLOS.

4.1 EL URBANISMO DE LOS GRANDES EVENTOS: LA BARCELONA OLÍMPICA vs. EL FORUM 2004.

Las olimpiadas de Barcelona 92 supuso un hito en el desarrollo urbano de la ciudad, una operación de regeneración y crecimiento urbano reconocido en todo el mundo. Sus tres principales ejes residían en:

- **El reequilibrio territorial en la ciudad:** Barcelona apostó decididamente, desde un primer momento, por el desarrollo del Plan General Metropolitano entendido como un gran sistema coherente y racional pero interpretado desde la pieza relativamente autónoma del barrio.
- **La recuperación del frente litoral y la creación de nuevas playas:** En el punto de vista de la ciudad y de su gobierno estaba presente la fachada de mar, desde el Llobregat al Besos, la barrera que secularmente había impedido la comunicación entre Barcelona y el mar.
- **La transformación del tejido urbano interno:** Los JJ.OO. del 92 fueron el catalizador de un cambio de escala que permitió acometer proyectos urbanos de mayor dimensión y replantear tesis urbanas de carácter general.



Figura 1. Mapa de Barcelona 92.

La suma de intervenciones puntuales cumplía con los objetivos previstos de reurbanización y mejora del paisaje urbano, pero Barcelona tenía retos pendientes que no podían resolverse desde la pequeña escala. Las cuatro Áreas Olímpicas, en Montjuïc, Diagonal, Valle de Hebrón y Poblenou, fueron proyectadas con criterios cualitativos similares a los pequeños proyectos, incorporando además otros objetivos que sólo eran posibles desde la gran escala. La reestructuración de Montjuïc, la vertebración de los intersticios en los barrios al pie de la Sierra de Collserola, y la apertura al mar, son temas, resueltos con proyectos que permitían depurar soluciones

ya conocidas y a la vez introducir nuevas propuestas arquitectónicas y urbanísticas. Así, la horizontalidad y gran perspectiva del Anillo Olímpico, las geometrías del Valle de Hebrón, y el tratamiento de los espacios libres de la Villa Olímpica aportaban nuevos ejemplos al rico repertorio de diseño urbano de los años anteriores.

Pero lo más sustancial de este período y lo que lo caracteriza urbanísticamente, es el tratamiento de las infraestructuras. Todos los objetivos básicos precisaban de operaciones infraestructurales importantes. Encontrar su especificidad era básico, pues su eficiencia funcional, no podía ser a costa de soluciones morfológicas de impacto negativo para la estructura urbana. Algunas infraestructuras como la modificación de la red ferroviaria, o la ampliación de la red de saneamiento, se podían resolver con soluciones convencionales, pero otras como las Rondas (una gran vía de 40 Km. que circunvalaba toda la ciudad) no podían basarse en los criterios que habían definido los proyectos viarios de los años anteriores, pues su capacidad era mucho mayor.

Las Rondas no podían ser una calle de mayor capacidad, sino una vía metropolitana que en algunos tramos debía tener capacidad para 200.000 coches por día. El tratamiento del subsuelo fue la clave para resolver estas infraestructuras. Las rondas se diseñaron como una vía mixta en dos niveles, uno segregado, sin semáforos, ubicado en posición deprimida (túneles o trincheras) para circular a 80 Km. por hora, destinado a itinerarios de media y larga distancia y que actuaba como vía colectora, y un segundo nivel, situado en las cotas básicas de urbanización de la ciudad, semaforizado y muy integrado con las calles, que actuaba como vía distribuidora.

El proyecto se completó con la construcción de 35 Km. de galería de servicios, para racionalizar el subsuelo y las redes de servicios urbanos. Todo ello permitió resolver infraestructuras de gran escala con soluciones morfológicas admisibles en tejidos urbanos consolidados. Las transformaciones urbanísticas y el éxito de los JJ.OO. pusieron a Barcelona en el mapa del mundo, y su "modus operandi" se ha propagado bajo un nombre que lo intenta sintetizar: el "Modelo Barcelona". El consenso de las administraciones públicas; la incorporación del sector privado al sistema de financiación; la organización autónoma para los procesos de planeamiento, diseño y gestión; la planificación estratégica o el principio de que la fuerza está más en las buenas ideas que en los grandes recursos, son algunos de los criterios que configuran el Modelo Barcelona.

Grandes infraestructuras culturales como el Museo de Arte de Catalunya, el Museo de Arte Contemporáneo de Barcelona, El Archivo de la Corona de Aragón, el Teatro Nacional de Catalunya o el Auditorio de Música de Barcelona, se iniciaron bajo la protección del "espíritu olímpico" aunque no se finalizaron en 1992.

Al margen de la continuidad de los proyectos ya iniciados, la situación en concreto de la ciudad y de su Ayuntamiento no ha resultado dañada por el esfuerzo olímpico como muchos preconizaban. Al contrario Barcelona ha estado mejor preparada que otras ciudades de su entorno para combatir la crisis económica de los noventa. Pasar de dos millones y medio de pernoctaciones en hoteles de la ciudad a ocho entre 1.990 y 2.000 es un signo de vitalidad que configura a Barcelona como la sexta capital turística de Europa.

El Ayuntamiento de Barcelona disminuye deuda, acrecienta solvencia financiera y continua invirtiendo, lo que le permite iniciar nuevos proyectos, desde la continuidad

de las pequeñas intervenciones puntuales de los ochenta hasta otros de gran escala como la prolongación de la Diagonal hasta el mar, la continuidad del frente marítimo, la reconsideración de viejas infraestructuras viarias, la reestructuración del Puerto, y la Rehabilitación de Ciutat Vella, su centro histórico.

Otro caso muy distinto fue el Forum de las culturas 2004. El margen derecho del río Besòs había sido durante décadas la gran cloaca del área metropolitana de Barcelona. Grandes infraestructuras pesadas -depuradoras, incineradoras, térmicas- condicionaban su desarrollo urbanístico y lo castigaban medioambientalmente. El río era, hasta hace pocos años, uno de los más contaminados de Europa y la presencia de barrios suburbanos, como La Mina y La Catalana, conferían a este área una marcada marginalidad social.



Figura 2. Desarrollo urbanístico previsto en el foro de las culturas 2004.

El proyecto continúa la renovación urbanística en el noreste de Barcelona iniciada con los Juegos del 92 y tiene como objetivo regenerar una zona de 214 hectáreas para convertirla en una potente área de centralidad y ejemplo de ciudad sostenible. El motor del plan fue el Forum de las Culturas 2004. Para ello, se amplían y mejoran las infraestructuras.

La depuradora se cubre con una gran plaza de 15 hectáreas. Dos nuevos parques, playas y una zona de baños completan la recuperación ciudadana del litoral. Se potencian también las energías renovables. Una planta fotovoltaica generará electricidad para 1.000 viviendas. La central térmica de energía eléctrica se transforma en una de ciclo combinado. El calor residual de la incineradora de residuos se aprovecha para generar frío y calor centralizados en los edificios de la zona. También se completa la regeneración del río y biotopo marino. Un centro de convenciones para 15.000 personas, 2.500 nuevas habitaciones de hotel y un puerto deportivo generarán

actividad económica y 14.200 empleos directos. 3.200 nuevas viviendas -1.300 protegidas- integrarán el conjunto con el resto de la ciudad.



Figura 3. Regeneración del tejido urbano en tejido residencial y de ocio.

En efecto con este pretexto se prolongó la diagonal hasta el mar, se edificaron varios rascacielos con hoteles, un centro de convenciones. Se trataba de un pretexto para atraer turismo de calidad, para convertir una zona sin valor en un nuevo barrio elitista, para continuar con los procesos de gentrificación iniciados con la cita olímpica y actuaciones como la Vila Olímpica, para poner en el mercado más suelo con el que poder especular, para crear un nuevo oasis de consumo durante un periodo de tiempo (la celebración del forum) y posterior con el nuevo centro comercial Diagonal Mar. Nuevamente la operación ha sido onerosa para las arcas públicas (3000 millones de euros de inversión, según El Mundo, 26/9/2004) y un déficit de alrededor de 400.000 euros debido fundamentalmente a que no se alcanzaron las cifras de público esperadas, pero sin embargo resultó un gran negocio para empresas bancarias, constructoras y especialmente del sector inmobiliario y hotelero ya que en la actualidad el área del Forum concentra la mayor densidad hotelera de toda Barcelona (Castañer y Mercadé, 2005). Una de las principales críticas que recibió el fórum fue su autoproclamación como un espacio para el debate, la participación y la reflexión entre culturas, pero previo pago de tarifas poco accesibles para gran parte del público, en especial para aquellos que quisiesen participar en los diferentes seminarios que se organizaron, y además realizadas en un recinto exclusivo, vallado y vigilado 24 horas.

La gestión del postfórum fue por otra parte el gran desafío que queda aún pendiente. Desde el ayuntamiento de Barcelona se anunció la celebración de multitud de actos para conseguir que esta zona realmente se convirtiese en un foro de encuentro ciudadano. Sin embargo el día a día de esta nueva zona no ha sido apropiado por la ciudadanía como un espacio de ocio y socialización. Salvo en los días en que se celebra algún concierto o feria, la enorme y desalmada plaza del Fórum permanece prácticamente vacía al igual que el resto del recinto. El edificio principal continúa sin ningún uso concreto excepto el de servir de aparcamiento improvisado.

Este espacio de la postmodernidad ha fracasado en su intento de convertirse en un «lugar», un espacio relacional o simbólico apropiado por la colectividad. El fracaso de la iniciativa de los forums se ha evidenciado más si cabe en la siguiente cita de 2007 que tuvo lugar en Monterrey (México). Con la misma filosofía de amparar una sustancial transformación urbana que de otra manera generaría rechazo u oposición, con la excusa de organizar un gran encuentro por la paz y el diálogo, se celebró la

continuación de este evento y cosechó un sonado fracaso de público al recibir poco más de un millón de visitantes casi todos mexicanos (Llano, 2007).

4.2 REPERCUSIÓN DEL AL AVE EN LA TRAMA URBANA: LA OPERACIÓN CHAMARTÍN

La “Operación Chamartín” es un proyecto urbanístico cuyo objetivo es reconvertir el terreno ocupado por las vías del tren de la Estación de Chamartín en suelo urbanizable, en el distrito de Chamartín, Madrid. Ha sido calificada como la mayor operación urbanística de Europa. Desde las elecciones generales de 2004 la operación se encuentra paralizada, actualmente por diferencias entre la constructora Duch y el Ministerio de Fomento. A finales de diciembre de 2008 se volvió a dar luz verde al proyecto 'Operación Chamartín', donde se construirán 16.000 viviendas, de las cuales 4.000 serán de protección oficial, las obras terminarán en doce años.

Actualmente, partir de 2015 está previsto que comience la operación Chamartín. Las obras de urbanización (viarios, conducciones de agua, electricidad, etcétera) podrían iniciarse en 2015 y entre 2015 y 2016 empezar a edificar en el norte del paseo de la Castellana de Madrid. El futuro barrio, con 312 hectáreas y 17.000 viviendas, 1,2 millones de metros cuadrados de oficinas y 165.000 metros para hoteles y otros tantos para comercios, será la *city* madrileña que permitirá a la capital postularse como la tercera gran ciudad europea.



Figura 4. Ámbito de actuación de la operación Chamartín

El denominado Proyecto Chamartín, también conocido como Operación Chamartín o Prolongación de Castellana, surge de una iniciativa de RENFE destinada a poner en valor determinados terrenos ubicados en el recinto ferroviario de Chamartín y que resultaban innecesarios para la prestación del servicio público ferroviario. Al igual que en otras ciudades y en otros recintos ferroviarios de Madrid, la Entidad Pública Empresarial RENFE, con la participación de las Administraciones y de empresas del sector inmobiliario, viene procurando la obtención de recursos económicos adicionales

o “atípicos” a través de la reclasificaciones y recalificaciones de los terrenos que ya no necesita. RENFE convocó un concurso público internacional en el año 1.993 que fue resuelto con la adjudicación a la oferta liderada por ARGENTARIA de una "concesión sobre los bienes de dominio público del Estado" existentes en el ámbito del recinto ferroviario de Chamartín, con una superficie aproximada de 62 hectáreas de terreno. La adjudicación dio lugar a la constitución de una mercantil privada, Desarrollo Urbanístico Chamartín, S.A. (DUCH, S.A.) participada BBVA y San José.

En su propuesta urbanística para actuar sobre estas 62 hectáreas de terrenos situados en el interior de lo que se conoce como la “almendra central” (terrenos situados en el interior de la M-30). Elaborada por el Arquitecto Ricardo Bofill, se diseñaba una posible ampliación hacia el norte del Paseo de la Castellana. Esta propuesta, fue favorablemente recogida por el Nuevo Plan General de Ordenación Urbana de Madrid y definitivamente incorporada en el documento de aprobación definitiva del año 1.997. De esta forma, unos suelos inicialmente vinculados al uso ferroviario y considerados por tanto “sistemas generales”, eran clasificados como urbanos y sobre los mismos se estableció la posibilidad de ubicar nuevos usos lucrativos (residenciales, comerciales, terciarios).



Figura 5. Plan parcial “prolongación de la Castellana”.

Sin embargo el proyecto urbanístico ha estado salpicado de problemas. En el año 1.996, a fin de evitar el incumplimiento de la condición suspensiva incluida en el título concesional que condicionaba el nacimiento de las respectivas obligaciones a que la adjudicataria obtuviese una determinada edificabilidad sobre las 62 hectáreas objeto de concesión, RENFE accede a solicitud de DUCH, S.A., a prorrogar el plazo previsto para el cumplimiento de esta condición, hasta la definitiva aprobación del nuevo P.G.O.U. de Madrid.

Sin embargo, la seguridad de que en este nuevo Plan General no se iban a reconocer los objetivos comprometidos en su oferta por la mercantil Adjudicataria y sujetos a esta condición suspensiva, llevó a DUCH, S.A. a instar la intervención del Ministerio de Fomento para comprometer a RENFE la adjudicación del contiguo recinto ferroviario de Fuencarral, pero en este caso, sin proceder a un nuevo concurso público y por tanto sin respetar los principios de publicidad y libre concurrencia.

De esta forma, se adjudicaron adicionalmente 130 hectáreas de terrenos y sus correspondientes aprovechamientos urbanísticos y se dio formalmente por cumplida la referida condición suspensiva. Nuevamente surgieron graves denuncias públicas contra el Ministerio de Fomento. Actualmente, partir de 2015 está previsto que comience la operación Chamartín. Las obras de urbanización (viarios, conducciones de

agua, electricidad, etcétera) podrían iniciarse en 2015 y en 2016 empezar a edificar en el norte del paseo de la Castellana de Madrid. El futuro barrio, con 312 hectáreas y 17.000 viviendas, 1,2 millones de metros cuadrados de oficinas y 165.000 metros para hoteles y otros tantos para comercios, será la city financiera madrileña que permitirá a la capital postularse como la tercera gran ciudad europea. La concejal de Urbanismo ha afirmado que propondrá la disolución del consorcio. En él se integran las tres administraciones: Ayuntamiento, Comunidad de Madrid -que no ha estado presente en la reunión en que se ha propuesto la disolución-, y Ministerio de Fomento, a las que se suman ADIF (antigua RENFE) y DUCH (gestor privado de la operación integrado por BBVA y Constructora San José).

Una vez aprobado definitivamente el Plan Parcial y suscrito el convenio urbanístico que permitía distribuir el pago de las infraestructuras, principal objetivo del consorcio, ha perdido su razón de ser, según la concejal "Se cierra la fase planeamiento y búsqueda de consenso y se abre la etapa de gestión". Ahora le tocará el turno a las dos juntas de compensación en la que se integran los propietarios de suelo (63% ADIF-DUCH, 18% pequeños propietarios y el resto entre Comunidad, Ayuntamiento y Administración Central).

Antes del mes de febrero tendrán que constituirse las juntas de compensación, presentar para su aprobación las bases y estatutos y definir las fases y etapas en que se va a desarrollar. También es función de las juntas diseñar el proyecto de urbanización y empezar a urbanizar y también el de reparcelación previo a pedir licencia de edificación. Supone una inversión de 11.100 millones de euros que generarán 699 millones de euros en el PIB de la ciudad y 1.584 en el de España y se genera un valor añadido bruto de 7.236 millones en 2022."

4.3 REGENERACIÓN DE TEJIDOS URBANOS: DE LA ANTIGUA CIUDAD DEPORTIVA DEL REAL MADRID A LAS 4 TORRES

El Real Madrid (RMCF) compró en 1960 las 14 hectáreas de suelo para la Ciudad Deportiva de Chamartín, por 11 millones de pesetas, a la Comisaría General para la Ordenación Urbana que los había expropiado para usos deportivos a diversos titulares. La venta al Club se hizo en virtud del artículo 155 b) de la Ley del Suelo de 1956, "*en atención a la finalidad social del peticionario*", para que "las destinase a la construcción de sus instalaciones deportivas" y por tratarse de "una entidad tan representativa de la Capital de España".

Distintas juntas directivas del Club intentaron modificar las determinaciones urbanísticas de la Ciudad Deportiva, sin conseguirlo: Saporta se lo pidió a Franco; Mendoza, lo solicitó a Juan Barranco; y Sanz, se lo planteó a Álvarez del Manzano.



Figura 6. Paseo de la Castellana desde la Plaza de Lima, pasando por la Plaza de Cuzco hasta la Plaza de Castilla. En la parte inferior derecha el estadio de fútbol Santiago Bernabeu. A la altura de la Plaza de Cuzco, a la izquierda las casitas bajas del barrio de Tetuán de las Victorias.

En 1996, el RMCF inició un procedimiento judicial para reclamar derechos edificatorios que había solicitado en una licencia y que consideraba otorgada por silencio positivo, ante la falta de respuesta municipal en plazo. Tras diversas negociaciones, el Real Madrid renunciará a estos presuntos derechos y firma un Convenio con la Comunidad (ARPEGIO, S.A.) y el Ayuntamiento, en el que ambas instituciones adquieren al 50% una parcela de 3 hectáreas dentro del ámbito de la Ciudad deportiva por 4.500 millones de pesetas.

La razón que justifica esta adquisición es “contribuir a la ampliación del sistema dotacional existente en la Zona Norte de la Castellana”, aunque esta zona no tiene especiales necesidades de nuevas dotaciones. En el Plan General de 1997 las 11 hectáreas del Real Madrid se calificaron de dotacional deportivo privado, y las 3 hectáreas de las Administraciones Públicas de dotacional público. El plan general establece que el ámbito urbano en el que se incluye la Ciudad Deportiva es un “área de suelo urbano donde, totalmente o en su mayor parte, se considera concluido el proceso de ocupación del espacio y, consecuentemente, en la misma medida se ha agotado el aprovechamiento urbanístico”. Claro que ya incluía la ampliación Operación Chamartín.

En el año 2000, la situación financiera del Real Madrid “es dramática”, según las declaraciones del Presidente del Club en la presentación de cuentas, con más de 50.000 millones de pesetas de deuda. La UEFA advirtió al Club de que, con la deuda que arrastraba, no sería posible su participación en la liga de Campeones a partir del año 2001. El candidato a presidente del Real Madrid, Florentino Pérez, en el decálogo que sirvió de base a la campaña electoral que le dio la victoria, hace varias promesas que tienen relación con la Ciudad Deportiva.

El Plan General reconocía a estos terrenos dotacionales una edificabilidad, de 0,3 m²t/m²s, ampliable hasta un 20% por ser deportivo. Las 11 hectáreas del Real Madrid permitían, por lo tanto, una edificabilidad máxima de 40.000 m² de uso deportivo.

El Convenio de recalificación de la Ciudad Deportiva del Real Madrid del 7 de mayo de 2001 se realiza a pesar de que, según el Plan General de 1997, el aprovechamiento de toda la zona está agotado, e ignorando la condición de sistema general de los terrenos. En el Convenio figura acuerdo por el que las Administraciones

se comprometen a localizar la nueva Ciudad Deportiva del RMCF en un suelo propiedad de terceros en Valdebebas. Para justificar la eliminación de la Ciudad Deportiva de la Castellana, el Ayuntamiento aduce la necesidad de realizar un Pabellón Olímpico y un hotel en esos terrenos, para potenciar la candidatura olímpica 2012. Con este argumento, se aceptó y desarrolló la negociación con el Real Madrid de Florentino Pérez, que quería edificar en el área para saldar su deuda y lanzar el Madrid de los galácticos.



Figura 7. Torres situadas en la antigua ciudad deportiva del Real Madrid tras la recalificación urbanística.

El convenio, y la posterior modificación del plan para instrumentarlo, permite construir en la Castellana cuatro torres de 35 plantas rodeando un Pabellón Olímpico (Madrid Arena) con una capacidad para 18.000 espectadores. Las torres ocupan 3 de las 14 hectáreas de la actual Ciudad deportiva, tres torres se destinan a oficinas y la cuarta a hotel y oficinas. La edificabilidad aprobada es de 45.000 m² para el Pabellón y 225.000 m² para terciario. La actuación incluye una red viaria subterránea que corre a cargo del Ayuntamiento y que supone a los madrileños 95 millones de €, aunque deberían haberlas financiado los promotores, como por ejemplo los subterráneos del centro madrileño de negocios, AZCA.

La tramitación urbanística de la modificación puntual del Plan General fue muy corta, soslayando que el propio plan daba por agotada la edificabilidad, y sin plantear los impactos ambientales, urbanos y de movilidad que causaría una operación de esta envergadura. De esta forma, se agilizó enormemente la realización de las plusvalías que generaba a los propietarios, ya que Real Madrid tenía urgencia en vender los terrenos. Sin embargo, tras recalificar los terrenos, el Ayuntamiento renunció en 2004 al Pabellón por considerarlo innecesario para la candidatura olímpica y modificó el planeamiento para realizar un Palacio de Congresos. La modificación se quedó por tanto sin justificación alguna (El País, 2004).

La propiedad del suelo de dos torres correspondía al Real Madrid, más el 64,3% de una tercera en la que la Comunidad de Madrid era propietaria del 35,7% restante, en tanto que el solar de la cuarta era propiedad del Ayuntamiento, con uso predominante hotelero. Al Real Madrid le correspondían por tanto 148.677 m² es decir un 66% del total. El Club convocó un concurso para vender los aprovechamientos que le habían sido atribuidos en el Convenio, comercializándolo a través de CB Richard Ellis. Los solares del RMCF se adjudicaron a la Inmobiliaria Espacio, del grupo de empresas

de Juan Miguel Villar Mir, y Caja Madrid. Esta segunda torre se negoció como sede corporativa de la petrolera Repsol, aunque al parecer no se formalizó hasta que el proyecto urbanístico no tuvo el respaldo definitivo de la Comunidad y del Ayuntamiento. Inmobiliaria Espacio y Caja Madrid pagaron unos 3.305 €/m², es decir, 187 millones de euros por torre, con un coste final por torre de 370 millones de euros.

El Gobierno regional y el Real Madrid firmaron en enero de 2003 la escritura de compraventa de la futura tercera torre con la aseguradora Mutua Madrileña Automovilística que resultó adjudicataria del terreno. Se valoró a 3.536 €/m², en un total de 211,5 millones de €, ya que el edificio tiene una superficie de 59.827 metros cuadrados. La inversión total prevista rondaba los 360 millones de euros. El solar del Ayuntamiento de Madrid para la cuarta torre de 56.236 m² se adjudicó en abril a Testa Vallehermoso en 140 millones de euros. El proyecto incluye un hotel de seiscientas habitaciones y un complejo de oficinas de 20.793 m².

Los antiguos propietarios de los terrenos ocupados por la Ciudad Deportiva de la Castellana consideraron que la expropiación realizada en el año 1955 no contemplaba la explotación para usos distintos a los deportivos, por lo que interpusieron en julio de 2002 un recurso contencioso. Los terrenos fueron expropiados a sus antiguos dueños por 93.097 pesetas en 1955 y vendidos un año después al Real Madrid por algo más de 11 millones de pesetas. Los reversionistas reclaman alrededor de 64.000 metros cuadrados, la mitad aproximadamente de la Ciudad Deportiva.

Se denunciaron las siguientes irregularidades (El país, 2006):

- Se modifica el plan general y se aprueba el planeamiento de desarrollo en un ámbito que, en aquel momento, estaba afectado de nulidad por Sentencia del Tribunal Superior de justicia de Madrid de 2003. El Ayuntamiento optó por recurrir en casación al Tribunal Supremo, que en 2007 ha confirmado la sentencia.
- La motivación del expediente urbanístico no tiene origen en el interés general, se trata más bien de una puesta en formato urbanístico del contenido del Convenio de Valdebebas entre AM-CM-RMCF que se firma en 2002 (en desarrollo del Convenio de recalificación de la Ciudad Deportiva del Real Madrid de 2001) y del de los Propietarios de suelo de Valdebebas-RMCF-AM de 2002.
- La legislación urbanística se utilizó a posteriori y tan solo para sancionar lo acordado en convenios previos, dejando vacía de contenido la información pública e ignorando los perjuicios que tiene la actuación para el interés municipal: impactos urbanos, cargas infraestructurales y pérdida de zonas verdes, que se asumen para contribuir a generar plusvalías a particulares.
- Se ignora la determinación del Plan General que establece que la actuación de Valdebebas tiene como fin crear la Casa de Campo del Este y una ciudad aeroportuaria terciaria.
- La Memoria (vinculante) del Plan General vigente establece como objetivo de este PAU “el Parque de Valdebebas o Casa de Campo del Este, que se configura como un elemento del sistema de parques metropolitano, de forma que, naciendo en el parque Juan Carlos I, y a través de la Corona Norte, conecte con las masas forestales del Monte de El Pardo”.

- Pero el Ayuntamiento en el convenio del Real Madrid acepta, y luego tramita en la modificación de planeamiento, que la nueva Ciudad Deportiva se localice rompiendo esa continuidad con el parque Juan Carlos I.
- El Real Madrid obtuvo, al parecer, este suelo a un precio mínimo en el convenio con los propietarios de julio de 2002, debido a que el Ayuntamiento acepta sus pretensiones de modificar los usos a residencial libre y de reducir el parque.
- El Ayuntamiento gestiona la actuación desde el inicio de la modificación de planeamiento hasta la aprobación del proyecto de urbanización en un tiempo récord de 3 años, en tanto que los PAUS del Este que iniciaron su tramitación en el año 2000 han tardado 7 años y algunos aún no lo tienen aprobado
- Dada la urgencia del Real Madrid en disponer de la nueva Ciudad Deportiva, en 2006, cuando todavía no se había aprobado el Plan Parcial, el Ayuntamiento aprobó en precario la urbanización y construcción de la primera fase de la misma, de forma irregular, pues para dar la licencia se argumenta la provisionalidad de los edificios e instalaciones construidas, que son a todas luces permanentes por sus características y los sistemas constructivos empleados.
- Esta 1ª fase “en precario” de la Ciudad Deportiva afecta a 35 hectáreas, con edificios de 21.500 m² para oficinas, instalaciones y vestuarios, 11 campos de fútbol, 10.000 m² de gradas y 220.000 m² de aparcamientos, con un presupuesto total de 20 millones de euros.

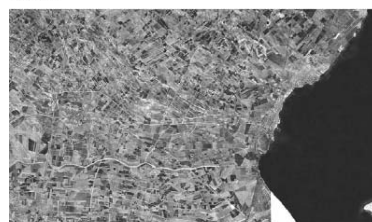
4.4 LAS CONDUCTAS SOCIALES EN EL TERRITORIO: EL FENÓMENO DE LOS RESORTS DEL MAR MENOR

El eje Murcia-Cartagena está compuesto por 17 municipios (640 km²), abarca una extensión de 2.365 km². Representa algo más de la quinta parte de la dimensión regional (20,89 %) y los datos del padrón continuo 2.008, contabilizan un total de 925.463 hab., el 67,55% del total regional. Durante los últimos 25 años ha aumentado en más de 300.000 habitantes, casi el 50% de crecimiento, pautas muy superiores al promedio nacional. El aporte de la inmigración trabajadora es fundamental sin despreciar los números correspondientes a extranjeros comunitarios. En cuanto a densidades, este Eje cuenta en la actualidad con 386 h./km², tres veces mayor del promedio regional, 121 hab./km².

En 1991 (censo de viviendas) el parque inmobiliario contabilizado en el conjunto del área ascendía a 315.273 viviendas, lo cual representaba el 65,25 % del total regional. Diez años más tarde esa proporción había subido al 67,19 %, confirmando una tendencia más viva del sector, en referencia al total. Su valor absoluto era de 384.106 viviendas. Sólo en los últimos cuatro años de los que se tienen datos, 2002-2005, el número de licencias para la construcción de nuevas viviendas en el área suma 89.177. Un valor absoluto



1945



1981



superior a la acumulación de unidades de toda la década precedente. Tal cifra representa el 69,96 % de la cantidad global de la Región; proporción, pues, que confirma su tendencia continua al alza, en referencia a las otras dos cifras señaladas con anterioridad.

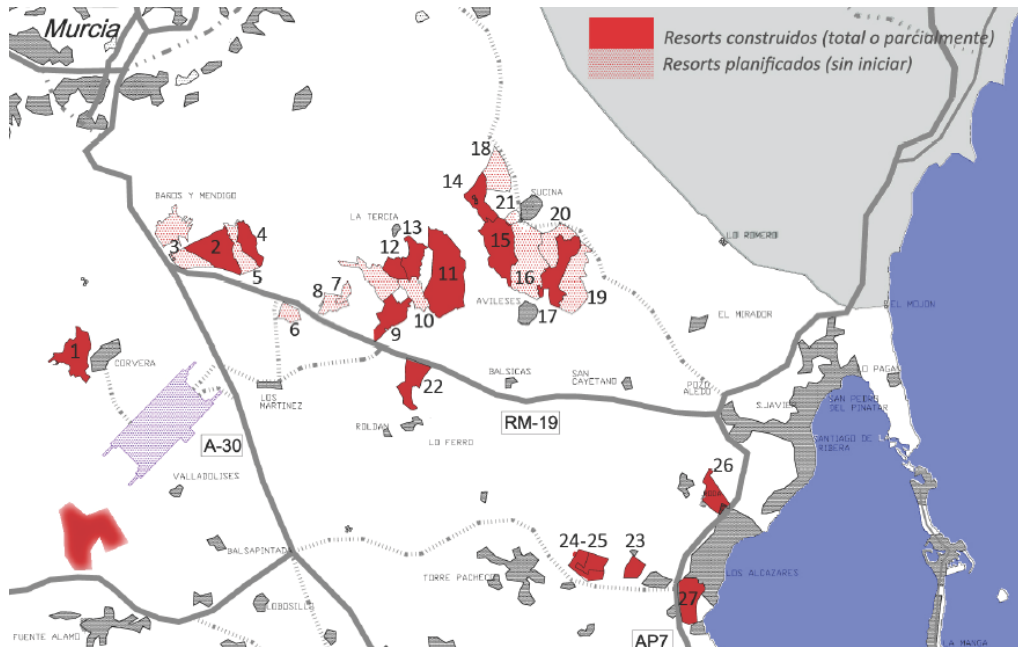


Figura 9. Resorts iniciados y planificados en el área Murcia-Cartagena. Fuente: Mena Hornillos.

Éstos se sitúan generalmente alejados de los núcleos urbanos y anillos periféricos en donde el precio del suelo es elevado, aunque se unen a la red viaria existente, situándose de manera tangencial o cercana a la misma, adquiriendo especial relevancia en los municipios o sectores litorales, la mayor parte de los cuales tienen ya en la actualidad más del 50% de su parque residencial conformado por viviendas unifamiliares. También se desarrollan en zonas agrarias más alejadas de los litorales, lo que diversos autores denominan segunda línea litoral, en donde se dispone de gran cantidad de suelo, permaneciendo las excepcionales condiciones climáticas.

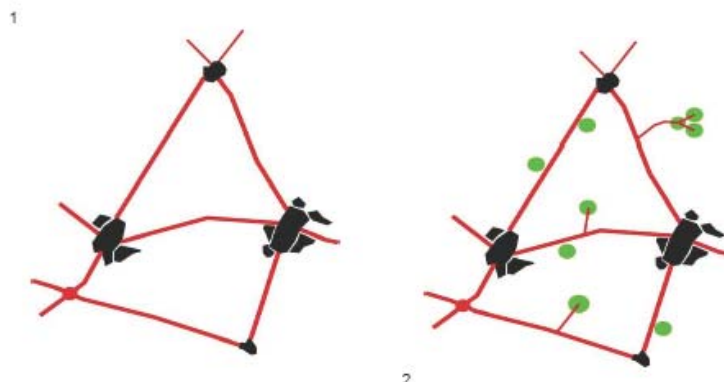


Figura 10. Modelo de desarrollo de los resorts como pólipos de la trama urbana. Fuente: Mena Hornillos.

El “resort” y sus derivados se implantan de manera que el terreno libre interurbano lo convierte en “islas” de acceso restringido. Son unidades lo suficientemente importantes como para nacer al margen de la ciudad, aunque necesariamente vinculadas a ella. De la ciudad emplean Servicios Generales. Estos dos fenómenos de crecimiento se han dado de manera simultánea de modo que debido al gran desarrollo del “resort”. Configuran un amplio espacio urbanizado, un continuo urbanizado (sprawl) en zonas concretas donde los espacios intersticiales no construidos quedan fuertemente antropizados.

La mayoría de los resorts se localizan de forma aleatoria en el sector centro-oriental del Campo de Murcia, entre la autovía RM19 a Murcia y el conjunto orográfico de Carrascoy. Un conjunto espacial que aproximadamente alberga una extensión de 150 Km², donde encontramos un total de 23 resorts y 4 urbanizaciones directamente relacionados a los mismos, con una superficie media de 190 hectáreas y 1.700 viviendas de tipología predominantemente unifamiliar y al menos con un campo de golf de 18 hoyos y un hotel. Dentro de éstos 27 desarrollos existen conceptos diferentes en lo que a su construcción y posterior gestión respecta.

4.5 LA INTEGRACIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS ANTE EL CRECIMIENTO DE LA CIUDAD: MADRID CALLE30

La M-30 es una vía de circunvalación, con características de autopista (salvo un tramo al norte conocido como Avenida de la Ilustración) que rodea el centro («almendra central») de la ciudad de Madrid, capital de España. Tiene una longitud de 32,5 km con un radio medio de 5,17 km con respecto a la Puerta del Sol y una intensidad de circulación media de 304.423 vehículos diarios, lo que la convierte en la vía más transitada de España. Tiene la particularidad de que es la única autopista española de la que es titular un ayuntamiento. Existe un tramo de casi 14 km en el cual la autopista urbana transcurre de manera paralela o sobre el río Manzanares.



Figura 11. Situación de la M-30

En 2004 el Consejo de Ministros autorizó la firma de un Convenio entre el Ministerio de Fomento y el Ayuntamiento de Madrid para la cesión al Ayuntamiento de la titularidad de la M-30 y los tramos urbanos de otras vías hasta entonces dependientes del Ministerio. Esta cesión permitió al Ayuntamiento comenzar a ejecutar ese mismo año el proyecto Madrid Calle 30, nombre con el que desde

entonces también se denomina la empresa mixta que gestiona la vía. Sobre ella se ejecutara el proyecto urbanístico Plan Especial Madrid Río para tapizar gran parte de la superficie que se soterra. El proyecto Calle30 consistió en diversas actuaciones y modificaciones en la M-30 a lo largo de todo su recorrido, entre las que cobraron una especial significación el soterramiento mediante túneles de la vía a su paso por la ribera del Río Manzanares y la construcción del "by-pass Sur", en el que se utilizaron las dos tuneladoras más grandes del mundo (Dulcinea y Tizona).

Las actuaciones en el proyecto Madrid Calle 30 se dividieron en los siguientes sectores:

1. El Sector Norte: desde la A-1 hasta el enlace con la M-40 y la A-6.
 - Mejora de los enlaces de la M-30 y la Avenida de la Ilustración con la M-607.
 - Ampliación de la calzada a 4 carriles por sentido en la zona noroeste e instalación de vías de servicio. Mejora del enlace con la M-40.
 - Construcción de un túnel con 4 carriles por sentido y un By-pass Norte que conectará el túnel con el sector oeste de la autopista, evitando de esta manera el tramo con semáforos de la Avenida de la Ilustración, así como directamente con la A-1.
2. El Sector Este: desde el Nudo de la paloma hasta en enlace con la A-3.
 - Reforma del Nudo de la Paloma.
 - Reforma del nudo de Costa Rica.
 - Reforma del nudo con conexión a la A-2.
 - Reforma del nudo de O'Donnell.
 - Reforma del nudo con la A-3, que conecta directamente con el By-Pass sur hacia la A-5
 - Asfaltado y armonización de toda la zona este de la M-30.
3. El Sector Sur, en el nudo supersur.
 - Creación de un by-pass sur, que permitirá que los vehículos que procedan de la M-30 dirección A-5 Autovía del Suroeste y que vayan a la A-3 y viceversa, puedan atajar por este by-pass evitando el nudo sur, que quedaría exclusivamente para los vehículos que se dirigen o proceden de la A-4.
 - Conexión de la calle Embajadores con la M-40.
4. El Sector Oeste: desde la A-5 hasta la conexión con el nudo supersur.
 - Soterramiento de la M-30, bajo la ribera del río Manzanares, en un túnel de 4 carriles por sentido. A excepción del tramo que discurre bajo el Estadio Vicente Calderón, que sigue siendo en superficie a la espera de su demolición, se ha finalizado la totalidad del túnel que procede del nudo sur y se dirige a la M-30 en sentido A-6, con sus correspondientes accesos a la A-42 y la A-5.
 - Soterramiento de 2,6 km de la A-5, entre la glorieta de San Vicente (enlace con la M-30) y el cruce con el Paseo de Extremadura, y acondicionamiento y ajardinamiento de su superficie.

Desde principios del siglo XX el tejido urbano que bordea el cauce, ha experimentado una constante evolución que ha dependido en gran medida de las operaciones realizadas sobre el río. En la primera mitad de aquel siglo (1914), el cauce fue canalizado, cuando todavía sus orillas estaban prácticamente libres de edificaciones.

El control de las crecidas de las aguas mediante la construcción, tras la Guerra Civil durante la defensa de Madrid, de un cajero hormigón y granito y siete presas, propició el rápido desarrollo de los nuevos barrios, dando lugar a un continuo urbano de gran densidad que fue soldando progresivamente los núcleos periféricos del suroeste de la ciudad. El crecimiento de Madrid nunca se enfrentó a los bordes del río como a un lugar amable, sino más bien, los ignoró y se defendió de ellos.

Las diversas condiciones topográficas y sociales de las dos orillas hicieron que el tejido urbano se aproximara a sus límites de modo diverso (Plan General de Zuazo (1929) terminado por el Plan Bidagor en 1941). En la margen derecha, a partir de 1950, los edificios se agolparon a poca distancia de la ribera dejando libre una estrecha franja, rígida y lineal, que se prolonga de norte a sur. En la margen izquierda, por el contrario, la ciudad histórica quedó separada del río, estableciendo una cadena de espacios en ladera que suavemente se aproximaban hasta la base de las edificaciones. El periodo 1970-1979 constituyó un hito para Madrid en el ámbito del río ya que, partiendo del Puente del Rey hacia el sur, en las dos orillas, se construyó el arco oeste de la autopista M-30, primer cinturón de circunvalación de la ciudad.

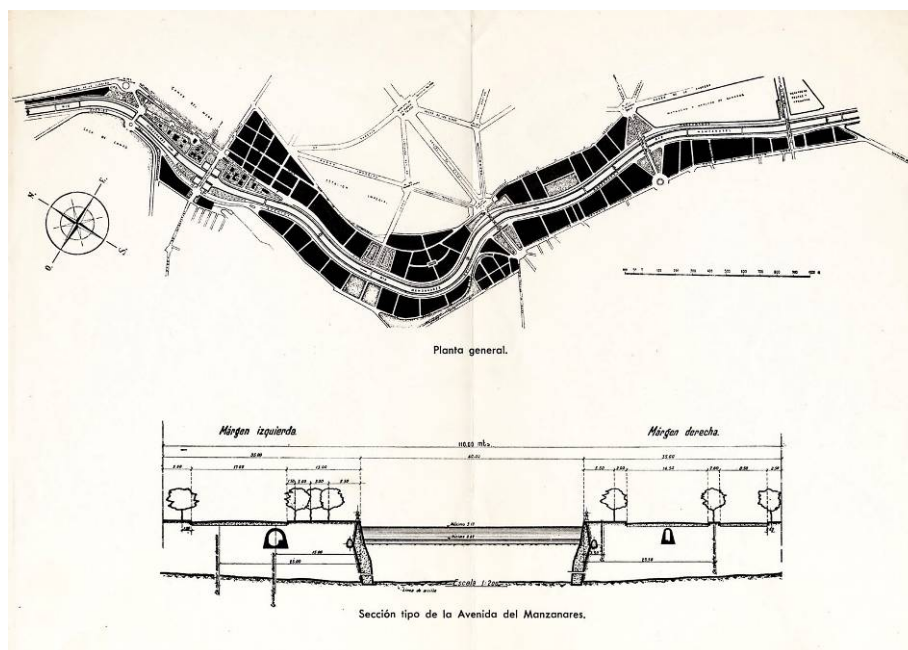


Figura 12. Planos de la distribución del proyecto M30 en los años 70.

Esta infraestructura conformó un anillo de distribución de tráfico que evitaba el centro urbano y que transformó la movilidad y las relaciones entre los barrios, especialmente entre el área central y la periferia Madrid. Con la construcción de la autopista, el río quedó constreñido en ambos márgenes por los carriles de circulación. De este modo, desapareció cualquier relación de los ciudadanos con el ámbito fluvial y el cauce canalizado quedó completamente aislado, inaccesible e invisible. La autopista constituía una barrera impenetrable y agresiva, generadora de altos niveles de contaminación. Así mismo, la nueva infraestructura cegó los puentes peatonales que se habían construido al tiempo que el encauzamiento, y anuló la conexión histórica entre el Campo del Moro y la Casa de Campo.

Entre 2003 y 2007 se llevó a cabo la obra de soterramiento del arco oeste de la M-30 en el ámbito del río, obra que hizo posible la eliminación del tráfico en superficie y la consiguiente liberación de más de cincuenta hectáreas de terreno ocupado anteriormente por las calzadas. A esta superficie se sumaron otras casi cien hectáreas correspondientes a los diferentes suelos infrautilizados adyacentes a la autopista. Tras la construcción de los túneles afloró una herida vacía formada por un rosario de espacios desocupados, que atesoraban la potencia latente de convertirse en nexo de unión de un corredor ambiental de casi tres mil hectáreas dentro del término municipal, que se extiende desde El Pardo hasta Getafe y que enlaza importantísimas áreas verdes de la ciudad como la Casa de Campo, el Parque de la Arganzuela o el Parque del Manzanares Sur.

Por tanto, los beneficios obtenidos al enterrar la antigua autopista, obviamente, no han quedado reducidos a la mejora de ciertos aspectos de la movilidad urbana, ni siquiera a la rehabilitación local de los barrios, sino que pueden adquirir en un futuro próximo, una dimensión de gran escala que necesariamente deberá repercutir en las relaciones entre la ciudad y el territorio, entendidas en su mayor alcance. La enorme trascendencia para la ciudad de los espacios liberados como consecuencia del soterramiento de la M-30, llevó al Ayuntamiento de Madrid a convocar un Concurso Internacional de Ideas para concebir y proyectar los nuevos espacios libres en el entorno del río. El concurso lo ganó una asociación de estudios de arquitectura de Madrid (Burgos & Garrido, Porras & La Casta y Rubio & Álvarez-Sala). Este conjunto de equipos, bautizado como Mrío arquitectos asociados propuso, en colaboración con la oficina holandesa West8, la solución para la construcción de un parque urbano de más de ciento veinte hectáreas, que ocupa la superficie liberada por el soterramiento de la autopista. Los inicios del proyecto pasaron por el intento de comprender en su totalidad las cualidades geográficas de la cuenca fluvial. Las características del territorio y la diversidad de sus elementos naturales constituyen un conjunto de claves que han sustentado muchas de las ideas contenidas en el proyecto.

P 1 / ud LAPUERTA
Chema Lapuerta, Antonio R. Barbarín,
Javier Bernalte, Pedro Herrero, Manuel Ocaña

[madrid río]



Figura 13. Proyecto Madrid Río. Fuente: Proyecto Madrid Río.

Sumariamente, la estrategia del éste se basa en la convicción de que, a través del río es posible conectar la ciudad, expresión máxima de la acción artificial, con los territorios

del norte y el sur de Madrid, en los que aún perviven los elementos naturales propios de la cuenca fluvial. El río se convierte en puerta o enlace entre interior urbano y exterior territorial y, a través de sus márgenes, se establece la continuidad y la permeabilidad, hasta hoy aniquiladas por los sucesivos anillos concéntricos, hollados por los cinturones viarios, M-30, M-40, M-45, M-50, etc. que fueron el resultado de aplicar a la red circulatoria los modelos de movilidad propios de mediados del siglo XX.

El proyecto se ha concebido en sucesivas aproximaciones o escalas a partir de las que se ha aplicado la reflexión sobre el campo de juego, obteniendo respuestas o soluciones diversas, desde el ámbito territorial o estratégico al local o específico. En la escala territorial se han establecido los parámetros de partida para que, en el medio plazo, sea posible la regeneración de las márgenes del río en toda su longitud, como verdaderas áreas de integración entre el paisaje y la actividad humana, bajo un entendimiento contemporáneo capaz de superar el antagonismo implícito en el binomio urbano-rural. En la escala metropolitana, a través del proyecto y de su concepción como gran infraestructura, se lleva a cabo la incorporación del corredor que se extiende sobre los bordes fluviales a su paso por la ciudad.

En la escala urbana, el proyecto incorpora el río como doble línea de fachada inédita y configura un conjunto enlazado de espacios verdes que se infiltra en la ciudad; establece en la superficie un nuevo sistema de movilidad y accesibilidad; incrementa la integración y calidad urbana de los barrios limítrofes al río; protege y revaloriza el patrimonio histórico y detecta áreas de oportunidad que, sobre este ámbito de nueva centralidad, serán capaces de generar un cambio potencial del conjunto de la ciudad en el largo plazo.



Figura 14. Aspectos del algunas actuaciones. Fuente: Proyecto Madrid Río.

En la escala local, la propuesta se ejecuta como una operación radicalmente artificial, materializada sin embargo con instrumentos eminentemente naturales. No se debe olvidar que se actúa mayoritariamente sobre una infraestructura bajo tierra. El proyecto se implanta sobre un túnel o, más bien, sobre la cubierta de un conjunto complejísimo de instalaciones al servicio del viario enterrado. Un edificio de hormigón de más de seis kilómetros de longitud, con enormes y determinantes servidumbres y con una topografía cuya lógica obedece exclusivamente a la construcción de la infraestructura, que emerge inopinadamente sobre el suelo y con la que ha sido necesario negociar.

Sobre esta edificación subterránea, la solución adoptada se ha basado en el uso de la vegetación como principal material de construcción. El proyecto establece como

estrategia general la idea de implantar una densa capa vegetal, de carácter casi forestal, allá donde sea posible, es decir, fabricar un paisaje con materia viva, sobre un sustrato subterráneo inerte, modificado y excavado para el automóvil, sobre una construcción que expresa por si misma el artificio máximo.

La ordenación de los distintos entornos y su caracterización como lugares de uso público se ha producido teniendo en cuenta, por un lado, las funciones requeridas y las necesidades detectadas en cada distrito y por otro, la capacidad de conformar espacios habitables, inherente a los conjuntos organizados de vegetación de distinto porte. La solución se concreta en tres unidades de paisaje principales.

a) Primero, el Salón de Pinos, o corredor verde que discurre por la margen derecha del río. Es la estructura que permite la continuidad de los recorridos y reacciona en su encuentro con los puentes existentes dando lugar a distintos tipos de jardines de ribera (Jardines bajos de Puente de Segovia, Jardines del Puente de San Isidro, Jardines del Puente de Toledo y Jardines del Puente de Praga).

b) Segundo, el enlace definitivo del centro histórico (representado por la imagen imponente del Palacio Real y la cornisa elevada de la ciudad), con la Casa de Campo, parque de más de mil setecientas hectáreas. En este entorno se incluyen la Avenida de Portugal, la Huerta de la Partida, la Explanada del Rey y los Jardines de la Virgen del Puerto.

c) Tercero, la ancha franja sobre la ribera izquierda donde se sitúa el conjunto del Parque de la Arganzuela que incluye el centro de creación de arte contemporáneo de Matadero, y que representa la mayor superficie de espacio verde unitario de la propuesta.



Figura 15. Soterramiento de la carretera M30. Fuente: Proyecto Madrid Río.

Además de estas tres grandes operaciones paisajísticas coherentes entre sí, el proyecto propone 150 intervenciones de diferente carácter, entre las que destaca el sistema puentes que dotan de un inédito grado de permeabilidad al cauce. Se han desarrollado soluciones sobre más de veinte puentes o pasarelas sobre el río, rehabilitando las siete presas, reciclando algunos puentes existentes y creando nuevos pasos, unas veces con un lenguaje silencioso y otras, intencionadamente expresivo. Como en una acción microquirúrgica el proyecto incorpora, eslabón por eslabón, una cadena de fórmulas de integración del río en la ciudad y de la ciudad en el río.

El proyecto se inauguró en diversas fases en 2007, si bien a la fecha no han comenzado las obras del denominado "by-pass Norte", que unirá de forma soterrada el sector Este (Avenida de la Paz) con el sector Norte (Avenida de la Ilustración) de la

vía, ni la conexión directa, igualmente en túnel, entre la zona norte de la M-30 y la A-1. Todo ello a la espera de una resolución definitiva de la operación urbanística denominada Operación Chamartín, con cuyas obras interferiría la ejecución de los túneles proyectados. A fecha actual se encuentra en ejecución el proyecto de ajardinamiento de la superficie liberada por las calzadas del sector Oeste paralelas al río Manzanares, que fueron soterradas.

Sin embargo, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid (TSJM) refrendó una sentencia emitida en el año 2008 (tras una denuncia interpuesta por Ecologistas en Acción) que concluye que el proyecto se hizo vulnerando diferentes normativas y leyes de protección de la salud, el medio ambiente y el patrimonio histórico y cultural, declarando nulos los acuerdos del Ayuntamiento, siendo sentencia firme y no recurrible. El tribunal establece que no se cumplieron las normas comunitarias que exigen la elaboración previa de estudios de impacto medio ambiental y afirma que "no cabe admitir que la elaboración posterior de estudios de impacto ambiental puede amparar la ilegalidad inicial de los actos ni puede servir para subsanar las consecuencias de la omisión de este vicio trascendente". En su fallo, el tribunal recuerda que *"a estas alturas ya nadie se cuestiona la necesidad de haber sometido los proyectos a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental"* por la circunstancia de que discurra por una zona urbana.

5 LA LEY DEL SUELO DE LA REGIÓN DE MURCIA

5.1 FUNDAMENTOS Y FINALIDADES DE LA LEY

La ley se desarrolla a partir de la ley estatal de 1998, dando la 1/2001, de 24 abril, del Suelo de la Región de Murcia (BORM 17/5/01). Es primero modificada por la Ley 2/2002, de 10 de Mayo (BORM 4/6/02), y modificada en segunda ocasión por la Ley 2/2004, de 24 de Mayo (BORM 14/6/04). Actualmente lo que está en vigor es el texto refundido Ley del Suelo de la Región de Murcia, por Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio (BORM 9/12/05).

Los principios fundamentales de la ley regional son:

- Adecuación a la legislación básica estatal (Ley 6/98), adaptada a las peculiaridades de la Región de Murcia, sin perder las referencias a la legislación histórica y a la de otras comunidades autónomas.
- Respeto al marco competencial constitucional: reconociendo a cada una de las Administraciones, Estatal, Regional y Municipal, su autonomía competencial, sin perjuicio de la necesaria coordinación.
- Código Urbanístico Único, integrando la regulación urbanística y territorial, y la propia legislación estatal, en lo que no es objeto de competencias exclusiva del Estado, derogando la legislación autonómica anterior.
- Liberalización del suelo: Como medio de abaratamiento del suelo urbanizable, reduciendo el intervencionismo público a los supuestos necesarios.
- Fomento de la iniciativa privada: Frente al modelo de planificación pública omnicomprensiva, se incentiva la participación de la iniciativa privada (en aplicación del principio de subsidiariedad).
- Flexibilidad: Frente a la rigidez del modelo jurídico anterior, llevado al extremo en la ley 90/92, se consigue una mayor capacidad de adaptación de la política urbanística y del planeamiento a las coyunturas económicas y demandas sociales.
- Simplicidad: Frente a la complejidad de los procesos y tramites urbanísticos, eliminando incertidumbres y propiciando mayor seguridad jurídica para los propietarios y agentes urbanizadores.

Las teóricas virtudes de la ley son descritas en su exposición de motivos definiéndose como una ley:

- Clara: Asequible a todos los ciudadanos y agentes implicados, sin tecnicismos innecesarios.
- Concreta: Precisa en sus determinaciones, sin divagaciones académicas.
- Concisa: Breve en su desarrollo, sin pretensiones de regularlo todo.
- Completa: Regulación de todos los aspectos importantes, sin lagunas ni remisiones reglamentarias innecesarias (a diferencia de otras CCAA no posee un reglamento técnico que la desarrolle).

Los apartados desarrollados en la ley son:

- TITULO PRELIMINAR. Objeto y finalidades de la Ley
- TITULO I. Competencias urbanísticas y de ordenación del Territorio y su Organización.
- TITULO II. Instrumentos de Ordenación del Territorio.
- TITULO III. Régimen Urbanístico del Suelo.
- TITULO IV. Planeamiento Urbanístico Municipal.
- TITULO V. Gestión Urbanística y Patrimonios Públicos de Suelo.
- TITULO VI. Intervención Administrativa y Protección de la Legalidad Urbanística.
- TITULO VII. Ordenación del Litoral

5.2 COMPETENCIAS URBANÍSTICAS Y DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Las competencias en Ordenación del Territorio corresponden a la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de la participación de los Ayuntamientos y la necesaria coordinación con las competencias estatales concurrentes. Las competencias en Urbanismo corresponden a los Ayuntamientos, excepto aquellas que expresamente se reservan en la Ley a la Comunidad Autónoma:

- En Planeamiento: Control de legalidad y oportunidad supramunicipal.
- En Gestión: Actuaciones propias de la Comunidad.
- En Disciplina: Actuación subsidiaria en casos de gravedad

ORGANOS URBANISTICOS REGIONALES	FUNCIÓN Y COMPETENCIAS
CONSEJO DE GOBIERNO	<u>Máximo Órgano Político-Administrativo en Ordenación del Territorio y Urbanismo.</u> - Aprobación de Instrumentos de Ordenación Territorial - Actuaciones de Interés Regional. - Modificaciones de planeamiento en espacios libres.
CONSEJERO COMPETENTE EN ORDENACIÓN del TERRITORIO o URBANISMO	<u>Dirección de la Política Territorial y Urbanística.</u> - Aprobación definitiva del Planeamiento General Municipal y modificaciones estructurales. - Autorizaciones excepcionales de interés público. - Aprobación definitiva Planes Ordenación Litoral
DIRECTOR GENERAL COMPETENTE en ORDENACIÓN del TERRITORIO o URBANISMO	<u>Ejecución de la política Territorial y Urbanística.</u> - Autorizaciones e informes en litoral. - Informes potestativos previos al planeamiento urbanístico. - Control de legalidad y oportunidad supramunicipal de los instrumentos de planeamiento. (Informes preceptivos y vinculantes en su caso)
COMISIÓN DE COORDINACIÓN DE POLÍTICA TERRITORIAL (Copresidida)	<u>Órgano Interdepartamental Consultivo y de coordinación de las actuaciones de las administraciones urbanísticas (Estatal, Regional y Municipal)</u> Informes preceptivos de Instrumentos de Ordenación Territorial y Planeamiento Urbanístico General y sus Modificaciones estructurales. (Regulado mediante Decreto 66/2002, de 8 de marzo)
CONSEJO SOCIAL DE POLÍTICA TERRITORIAL	Órgano participativo de los agentes sociales y económicos y expertos para la concertación social de las decisiones relevantes. (Regulado mediante Decreto 59/2001, de 27 de julio)

Figura 1. Función y competencias de los distintos agentes en la LSRM. Fuente: Rodenas Cañada, J.M.

5.3 INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

La ordenación del territorio constituye la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y medioambientales con incidencia territorial, formulada mediante los instrumentos oportunos definidos en la presente Ley.

Clases de instrumentos

Se establecen los siguientes instrumentos de ordenación del territorio, relacionados según su orden de prevalencia:

- a) Las Directrices de Ordenación Territorial.
- b) Los Planes de Ordenación Territorial.
- c) Los Programas de Actuación Territorial.
- d) Los Planes de Ordenación del Litoral.
- e) Las Actuaciones de Interés Regional.

Las Directrices y Planes de Ordenación Territorial así como los Programas de Actuación Territorial y Planes de Ordenación del Litoral que los desarrollan, constituyen los instrumentos ordinarios de planificación, teniendo las Actuaciones de Interés Regional carácter excepcional. Los instrumentos en ordenación del territorio se pueden catalogar de la forma siguiente:

INSTRUMENTOS	DEFINICIÓN	CONCEPTO
INSTRUMENTOS ORDINARIOS		
Directrices de Ordenación Territorial	Instrumento Director de carácter Regulador	Dirección y Orientación de la Política Territorial. Directrices específicas para cada sector o ámbito de actuación
Planes de Ordenación Territorial	Instrumento Director y Operativo	Dirección de la Actividad Territorial Planificación y coordinación de las Actuaciones necesarias. Estimación de tiempos y costes
Programas de Actuación Territorial	Instrumento programador y ejecutivo	Programación de actuaciones. Valoración de actuaciones Asignación de recursos.
Planes de Ordenación del Litoral	Instrumento regulador y Operativo	Ordenación de Playas y Fachadas marítimas

INSTRUMENTO EXCEPCIONAL		
Actuaciones de Interés Regional	Instrumento excepcional de ejecución directa	Supuestos de especial interés o urgencia con incidencia regional y para la ejecución directa de la actividad urbanística de la Comunidad Autónoma.
INSTRUMENTOS COMPLEMENTARIOS		
Estudios de Impacto Territorial	Adecuación territorial de Planes	Documento técnico complementario de Instrumentos de Ordenación Territorial y urbanística Registro Regional Plan Regional de Cartografía
Cartografía Regional	Cartografía Oficial	
Sistema Territorial de Referencia	Base de datos georeferenciada	Información integrada y actualizada de referencia para la ordenación territorial

Figura 2. Instrumentos de ordenación territorial según la LSRM. Fuente: Rodenas Cañada J.M.

Las determinaciones de los instrumentos de ordenación del territorio vincularán a todas las administraciones públicas y a los particulares, en los términos establecidos en los mismos, prevaleciendo siempre sobre las determinaciones del instrumento de rango inferior y sobre los planes urbanísticos municipales que, en caso de contradicción, deberán adaptarse en plazo y contenido a lo dispuesto en aquellos.

El acuerdo de aprobación inicial de los instrumentos de ordenación del territorio podrá llevar aparejada la adopción de las siguientes medidas cautelares:

- a) La suspensión del otorgamiento de autorizaciones y licencias en aquellas áreas del territorio objeto de planeamiento cuyas nuevas determinaciones supongan modificación del régimen urbanístico vigente.
- b) La suspensión de la tramitación de los instrumentos de planeamiento urbanístico.

En cualquier caso, la suspensión se extinguirá con la aprobación definitiva del instrumento de ordenación territorial. El alcance, contenido, extensión y duración de dichas medidas cautelares se determinará en el acuerdo de aprobación inicial del instrumento territorial correspondiente, sin que su duración en ningún caso puedan exceder de un año. La aprobación de los instrumentos de ordenación podrá llevar aparejada la declaración de utilidad pública e interés social y la necesidad de ocupación a efectos de expropiación forzosa y ocupación temporal de los bienes y derechos que resulten afectados o que se deriven de los proyectos y obras cuya ejecución se haya previsto realizar.

Siendo su formula de aprobación la descrita:

Procedimiento de Tramitación	INSTRUMENTO DE ORDENACIÓN TERRITORIAL			
	Directrices y Planes de Ordenación Territorial	Planes Ordenación Litoral	Programa Actuación Territorial	Actuaciones de Interés Regional
Elaboración del Proyecto	Consejería Competente S/materia	Consejería Competente O. Territorio	Consejería Competente S/materia	Particulares o Administración
Informe Comisión de Coordinación Territorial	Si	Si Informe previo Admon. Estado y Aytos.	Si	Si
Aprobación inicial	Consejero Competente Ordenación Territorial	Director Competente Ordenación Territorial	Consejero Competente Ordenación Territorial	Consejero Competente Ordenación Territorial
Información pública BORM, prensa y audiencia organismos afectados	1 mes	20 días Audiencia 2 m. Admon. Estatal	20 días	1mes
Formulación definitiva	Consejería Competente	Consejería Competente O. Territorio	Consejería Competente S/materia	Consejería Competente O. Territorio
Consejo Social de Política Territorial	Si	No	No	Si
Aprobación Definitiva (Decreto)	Consejo de Gobierno	Consejería Competente O. Territorio	Consejería Competente o Consejo de Gobierno	Consejo de Gobierno
Publicación íntegra BORM	Si	Si	Si	Si

Figura 3. Formulas de aprobación de los instrumentos de ordenación territorial según la LSRM. Fuente: Rodenas Cañada J.M.

DIRECTRICES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL

Fines y objetivos.

Las Directrices de Ordenación Territorial son instrumentos directores que tienen como finalidad la regulación de actividades y la coordinación de políticas urbanísticas y sectoriales con incidencia territorial regional, pudiendo abarcar un ámbito territorial determinado o sector o sectores específicos.

Contenido y documentación

Las Directrices de Ordenación Territorial contendrán, como mínimo, las siguientes determinaciones:

a) Análisis-diagnóstico territorial, que comprenderá:

- Justificación de la delimitación del área o sector de actividad sujeta a ordenación.
- Diagnóstico territorial o sectorial, especialmente en lo que se refiere a los problemas y oportunidades de la estructura territorial y ordenación de los sistemas de ámbito subregional o supramunicipal.
- Definición de objetivos y criterios de ordenación e intervención.
- Justificación de las directrices establecidas y de su incidencia territorial, ambiental, social, cultural y de patrimonio histórico.

b) Directrices reguladoras.

Se formularán directrices reguladoras del área o sector correspondiente, que señalarán, en su caso, las condiciones para su desarrollo mediante Planes de Ordenación Territorial y Programas de Actuación.

Las Directrices de Ordenación Territorial contendrán la documentación necesaria para definir su contenido (planos, estudios, etc).

Elaboración y aprobación

La elaboración de las Directrices de Ordenación Territorial corresponde a la Consejería en donde radiquen las competencias objeto de regulación, en coordinación con la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y con los restantes departamentos de la Administración Regional y de otras Administraciones Públicas interesadas.

Elaborado el proyecto de Directrices se someterá a informe de la Comisión de Coordinación de Política Territorial con carácter previo a la aprobación inicial por el Consejero competente en materia de ordenación del territorio.

Aprobadas inicialmente las Directrices se someterán a información pública por plazo de un mes, mediante la publicación del acuerdo de aprobación en el Boletín Oficial de la Región y en dos de los diarios de mayor difusión regional. Al mismo tiempo, y por idéntico plazo, se realizará un trámite de audiencia a los Ayuntamientos, departamentos y organismos de las administraciones públicas afectadas.

Finalizado el plazo anterior, atendidas las modificaciones que, en su caso, resultaran procedentes introducir, previo informe de la Consejería que formuló las Directrices, se elaborará el Proyecto definitivo, que se elevará para su aprobación, si procede, al Consejo de Gobierno por el Consejero competente en materia de ordenación del territorio, oído el Consejo Social de Política Territorial.

Si las modificaciones fueran sustanciales, el proyecto se someterá a nueva información pública, por el mismo plazo, con carácter previo a su elevación al Consejo de Gobierno. Su aprobación definitiva podrá determinar el plazo que se otorga a las administraciones locales para modificar el planeamiento municipal. En caso de disconformidad de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio sobre la modificación de planeamiento realizada por el Ayuntamiento, el expediente se elevará al Consejo de Gobierno que, podrá ordenar la modificación o revisión del planeamiento urbanístico afectado, el cual deberá acomodarse a las determinaciones de las Directrices.

5.3.1 PLANES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL

Definición

Los Planes de Ordenación Territorial son instrumentos directores y operativos para la regulación de la política territorial en un ámbito espacial determinado o sector de actividad específica, en desarrollo de las Directrices de Ordenación Territorial, o de forma autónoma.

Funciones

Los Planes de Ordenación Territorial tienen por objeto:

- a) La ordenación integrada de ámbitos subregionales, comarcales o supramunicipales, mediante la coordinación de las políticas sectoriales y urbanísticas de interés regional, para un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio y la ejecución de infraestructuras generales.
- b) También tienen por objeto la planificación de sectores de actividad específica que por tener incidencia territorial requieren un instrumento técnico de apoyo para la expresión y formulación de sus políticas sectoriales

Desarrollo

Los Planes de Ordenación Territorial establecerán la relación de proyectos y acciones de carácter sectorial que, junto a las actuaciones urbanísticas de interés supramunicipal y a los mecanismos de concertación administrativa, posibiliten el desarrollo territorial previsto y la culminación de los objetivos señalados.

La gestión de estas intervenciones podrá llevarse a cabo, total o parcialmente, de forma directa por los propios Planes o mediante la elaboración de Programas de Actuación Territorial y Actuaciones de Interés Regional, según las prioridades de programación temporal que aquellos establezcan.

Las actuaciones urbanísticas e inversiones que se programen directamente precisarán de un análisis económico-financiero, que garantice su viabilidad y, en cuanto a la imputación de costes entre administraciones, organismos públicos y particulares, deberán disponer las bases para los mecanismos de concertación y cooperación que hagan viables convenios y acuerdos entre ellos.

Contenido

Los Planes de Ordenación Territorial contendrán la **documentación gráfica y escrita** necesaria para definir su contenido, con el grado de precisión suficiente para su aplicación directa o para su desarrollo por Programas de Actuación, según los casos. Formará parte del Plan el Estudio de Impacto Territorial. Los Planes de Ordenación Territorial contendrán las siguientes determinaciones:

Proyecto de Análisis y Diagnóstico Territorial.

- a) Justificación de la delimitación del área o sector de actividad sujeta a ordenación.

- b) Diagnóstico territorial o sectorial, especialmente en lo que se refiere a los problemas y oportunidades de la estructura territorial y la ordenación de los sistemas de ámbito subregional o supramunicipal.
- c) Definición de objetivos y criterios de ordenación e intervención.
- d) Justificación de las propuestas establecidas y de su incidencia territorial, ambiental, social, cultural y de patrimonio histórico, mediante técnicas de análisis multicriterio de las distintas alternativas que, en su caso, se puedan plantear.

Estructura Territorial.

Para la definición de la estructura territorial, los Planes podrán contener, entre otras, las siguientes determinaciones:

- a) Esquema de la estructura territorial, con la distribución, localización y función de los distintos núcleos del asentamiento poblacional; la distribución geográfica de usos y actividades a que debe destinarse prioritariamente el suelo; y las infraestructuras, equipamientos y servicios.
- b) Delimitación de las zonas a proteger por su interés natural, ecológico, ambiental, paisajístico, histórico, turístico, cultural o económico, con indicación de su régimen de protección y explotación.
- c) Delimitación y justificación de las zonas a proteger y potenciar, por sus valores productivos, con indicación del régimen de protección y fomento.
- d) Establecimiento de zonas territoriales y núcleos para la localización de actividades, equipamientos y servicios, junto a las actuaciones que se consideren necesarias para la cohesión social y territorial del área ordenada.
- e) Señalamiento, localización y reservas de espacio para las infraestructuras básicas del territorio.

Coordinación del planeamiento municipal.

Para la adecuada coordinación con las determinaciones de los planeamientos urbanísticos municipales, los Planes de Ordenación Territorial podrán señalar:

- a) Los criterios básicos de actuación urbanística en orden a un desarrollo urbanístico racional coherente con el modelo de ocupación y usos del territorio.
- b) Los criterios urbanísticos básicos de localización y dimensionamiento de áreas industriales, usos terciarios, dotaciones y distribución de actividades.
- c) Densidades e intensidades de referencia, conformes con los objetivos de ordenación territorial y las políticas espaciales señaladas.
- d) Estimación de reservas de suelo con destino a promoción pública de suelo industrial y del necesario para el desarrollo de la política regional de vivienda.
- e) Determinaciones y criterios tendentes a evitar desequilibrios funcionales en las zonas limítrofes de los municipios.
- f) Criterios de homogeneización de los suelos no urbanizables de interés y criterios generales para su uso y protección.

Elaboración y aprobación

La elaboración de los Planes de Ordenación Territorial corresponde a la Consejería en la que radiquen las competencias en las materias objeto de regulación, en coordinación con la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y los restantes departamentos de la Administración Regional y de otras Administraciones Públicas interesadas. La tramitación seguirá el mismo procedimiento y plazos señalados para las Directrices de Ordenación Territorial. Su aprobación definitiva por el Consejo de Gobierno podrá determinar el plazo que se otorga a las administraciones locales para modificar el planeamiento municipal. En caso de disconformidad de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio sobre la modificación de planeamiento realizada por el Ayuntamiento, el Consejo de Gobierno podrá ordenar la modificación o revisión del planeamiento urbanístico afectado, el cual deberá acomodarse a las determinaciones del Plan.

5.3.2 PROGRAMAS DE ACTUACIÓN TERRITORIAL

Definición

Los Programas de Actuación Territorial son instrumentos de carácter ejecutivo y de programación a corto plazo de las previsiones de los Planes de Ordenación Territorial y, en su caso, de las Directrices de Ordenación Territorial.

Funciones

Los Programas de Actuación Territorial tienen por objeto:

- a) Concretar y programar las actuaciones de incidencia territorial previstas en los instrumentos de ordenación territorial de rango superior, aunque en casos excepcionales, debidamente justificados, puedan plantearse de forma autónoma.
- b) Concretar, con las distintas administraciones y organismos implicados los compromisos económicos específicos que les corresponden y su distribución temporal, en coherencia con las previsiones presupuestarias de los mismos.
- c) Señalar plazos y calendario de desarrollo de proyectos y obras a ejecutar.

Contenido y documentación

Los Programas de Actuación Territorial incluirán las siguientes determinaciones:

- a) Delimitación de su ámbito territorial y funcional.
- b) Relación de actuaciones previstas, con indicación de plazos, costos y organismos comprometidos para su realización.
- c) Justificación del cumplimiento de las determinaciones de las Directrices y Planes que desarrollen.
- d) Análisis económico, financiero y presupuestario de las inversiones previstas.
- e) Previsiones para la celebración de convenios y acuerdos entre administraciones o particulares para hacer viable la ejecución de las actuaciones.

Los Programas de Actuación Territorial contendrán la documentación gráfica y escrita necesaria para definir su contenido, incorporando como documento complementario el Estudio de Impacto Territorial.

Desarrollo

Los Programas de Actuación Territorial podrán desarrollarse directamente mediante proyectos de ejecución o mediante instrumentos de planeamiento urbanístico de desarrollo, cuando se trate de actuaciones urbanísticas en sentido propio. Las actuaciones y costos previstos en los Programas se incorporarán a los presupuestos de las distintas administraciones públicas comprometidas y a otros instrumentos de planificación económica regional. El planeamiento urbanístico municipal deberá respetar las previsiones de los Programas de Actuación Territorial, incorporando sus determinaciones.

Elaboración y aprobación

La elaboración corresponde a la Consejería objeto de la regulación, en coordinación con la Consejería competente en materia de ordenación del territorio. Una vez elaborado el programa se someterá a informe de la Comisión de Coordinación de Política Territorial y a información pública durante el plazo de veinte días, así como a informe de los Ayuntamientos y organismos afectados por el mismo plazo.

Las alegaciones e informes relativos al documento que se aprobó inicialmente se remitirán a la Consejería en la que radiquen las competencias en las materias objeto de regulación, a fin de que emita informe relativo a las mismas. Su aprobación definitiva determinará el plazo que se otorga a las administraciones locales para modificar el planeamiento municipal correspondiendo al Consejero que formuló el programa o, caso de comprometer presupuestariamente a otras Consejerías, al Consejo de Gobierno. Los Programas de Actuación Territorial que no sean desarrollo de Directrices o Planes de Ordenación Territorial se someterán a evaluación de impacto ambiental.

5.3.3 PLANES DE ORDENACIÓN DEL LITORAL

Objetivos y clases

Los Planes de Ordenación del Litoral tienen por finalidad la ordenación de las playas y fachadas marítimas en orden a su homogeneización, subdividiéndose los mismos en Planes de Ordenación de Playas y de Ordenación de fachadas marítimas.

Elaboración y aprobación

La elaboración de los Planes de Ordenación del Litoral corresponderá a la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio. Una vez elaborado el Plan correspondiente, deberá ser enviado a la Administración del Estado y se someterá asimismo a informe de los Ayuntamientos afectados y de la Comisión de Coordinación de Política Territorial, con carácter previo a su aprobación inicial por el Director General competente en materia de Ordenación del Territorio.

Contenido y documentación.

Los Planes de Ordenación de Playas contendrán como mínimo las siguientes determinaciones:

a) Memoria, que deberá incluir:

- Delimitación del área de ordenación.
- Asignación pormenorizada de usos en el área de ordenación.
- Señalamiento de reservas para dotaciones y servicios capaces de garantizar la higiene, seguridad, salvamento y asistencia sanitaria para los usuarios de la playa respectiva, así como equipamientos públicos de libre uso.
- Emplazamientos necesarios reservados para instalaciones y servicios suficientes que permitan garantizar la confortabilidad de los usuarios de la playa, como equipamientos de tipo asistencial y social, científico y cultural, hostelero, escuelas de vela y otros de esa naturaleza permitidos en las distintas zonas del área de ordenación.
- Determinación del trazado y características de la red de accesos a la playa, peatonales y rodados, y de las reservas de terrenos para aparcamientos públicos.
- Trazados y principales características de las redes de infraestructura y sus conexiones a las redes que prestan su servicio a las playas.
- Distribución en las distintas zonas de las áreas destinadas a servicios y otros usos permanentes o de temporada.
- Ordenación de las zonas de baños para su balizamiento provisional y permanente.

b) Planos de ordenación y de información

Los Planes de Ordenación de Fachadas Marítimas contendrán como mínimo las siguientes determinaciones:

- a) Memoria informativa y justificativa de la ordenación y sus determinaciones.
- b) Planos de información y de ordenación.
- c) Normas y ordenanzas reguladoras.
- d) Señalamiento de alineaciones y rasantes.
- e) Fijación de alturas y volúmenes para proporcionar un tratamiento homogéneo al conjunto de la fachada marítima.
- f) Desarrollo de la red viaria: accesos rodados y peatonales y previsiones de aparcamientos.

5.3.4 ACTUACIONES DE INTERÉS REGIONAL

Definición

Se considerarán Actuaciones de Interés Regional aquellas que hayan de beneficiar a la Región en el ámbito de los servicios públicos, la economía, la conservación del medio ambiente y del patrimonio histórico y la mejora de la calidad de vida y en general las encaminadas al logro de los objetivos generales de la ordenación del territorio, y que por su magnitud, importancia o especiales características trascienda el ámbito municipal. El interés regional se declarará por el Consejo de Gobierno.

La actividad territorial y urbanística directa y propia de la Comunidad Autónoma de Murcia se podrá realizar de forma excepcional mediante las Actuaciones de Interés Regional, aunque la forma ordinaria será el desarrollo de planes y programas o el

planeamiento urbanístico. Las Actuaciones de Interés Regional podrán promoverse y desarrollarse por iniciativa pública o privada.

Objeto

Podrán ser objeto de declaración como Actuación de Interés Regional las siguientes actividades:

a) La ordenación y gestión de zonas del territorio para facilitar el desarrollo económico y social de la Región, mediante actuaciones en materia de vivienda, actividades económicas, infraestructuras, dotaciones, equipamientos y servicios.

b) La implantación territorial de proyectos de infraestructuras, dotaciones e instalaciones de interés comunitario y alcance supramunicipal.

Podrán realizarse en desarrollo de las previsiones de las Directrices y Planes de Ordenación o de forma autónoma, con la justificación y documentación correspondiente. Podrán tener carácter inmediato o diferido, según lo disponga su propia declaración y desarrollarse directamente o a través de concursos públicos que al efecto se convoquen. Mediante convenios de colaboración y, en su caso, constitución de consorcios, podrán asociarse Administraciones públicas y particulares interesados.

5.3.5 ESTUDIO DE IMPACTO TERRITORIAL

Definición

El Estudio de Impacto Territorial es un documento técnico complementario de todos los instrumentos de ordenación territorial y de los de planeamiento para los que así se prevea en esta Ley. Comprenderá los estudios y análisis encaminados a predecir, valorar y adecuar el posible impacto sobre la estructura territorial y los impactos sectoriales sobre:

- a) La población y su situación socioeconómica.
- b) El medio ambiente y los recursos naturales.
- c) El sistema de núcleos de población y localización de actividades económicas.
- d) Las infraestructuras, dotaciones, equipamientos y servicios.
- e) El patrimonio histórico.

El Estudio de Impacto Territorial, cuando sea exigible, debe formularse coordinadamente con el instrumento a que se refiera e integrado en el mismo.

Contenido del Estudio de Impacto Territorial

El Estudio de Impacto Territorial contendrá, con el alcance necesario, los siguientes extremos:

- a) Análisis del medio físico y natural, socioeconómico, patrimonio histórico, sistema urbano y de infraestructuras y dotaciones, e identificación y diagnóstico de las acciones más conflictivas con dichos elementos del territorio.
- b) Análisis multicriterio del Plan o Actuación de que se trate.

- c) Análisis de sus repercusiones en relación con los instrumentos de ordenación del territorio o, en su defecto, con la información y criterios del Sistema Territorial de Referencia.
- d) Criterios y objetivos para la correcta implantación territorial de la Actuación, con análisis de las posibles alternativas técnicamente viables y justificación de la solución propuesta e incorporada al proyecto.

El Estudio de Impacto Territorial podrá incluir Estudio de Impacto Ambiental cuando sea exigido por su legislación específica, con el grado de detalle determinado por dicha normativa, para su declaración por el órgano competente en medio ambiente.

6 AFECCIONES TERRITORIALES DE LA LEGISLACIÓN SECTORIAL

6.1 INTRODUCCIÓN

En la planificación urbanística y territorial, por su carácter interdisciplinar, convergen múltiples intereses que afectan a los diferentes órganos de las Administraciones Públicas. Se requiere, por tanto, una visión global de aquellos elementos existentes en el territorio que, consecuencia de su propia legislación reguladora, generan una serie de afecciones que deben ser tenidas en cuenta al acometer su ordenación. En este sentido, la Ley del Suelo de la Región de Murcia establece, como una determinación de la Ordenación Estructural de los Planes Generales, el tratamiento (conforme a su legislación reguladora, para su protección y funcionalidad) de los bienes de dominio público no municipal.

Las diferentes clases de afecciones territoriales se han agrupado en dos grandes bloques. Por una parte se analizan las derivadas de los elementos naturales del territorio, como las costas, cauces, vías pecuarias, montes y espacios naturales protegidos. Por otra, se estudian las que generan las infraestructuras territoriales, tales como carreteras, ferrocarriles, aeropuertos y de transporte de energía eléctrica en el marco de la regulación estatal (habiéndose de recordar que muchos de estos sectores tienen legislación y reglamentos desarrollados también en cada una de las Comunidades Autónomas).

a) Afecciones derivadas de los elementos naturales del territorio:

- Afecciones en materia de costas.
- Afecciones en materia de aguas.
- Afecciones en materia de vías pecuarias.
- Afecciones en materia de montes.
- Afecciones en materia de espacios naturales protegidos.

b) Afecciones derivadas de las infraestructuras territoriales:

- Afecciones en materia de carreteras.
- Afecciones en materia de ferrocarriles.
- Afecciones en materia de aeropuertos.
- Afecciones en materia de transporte de energía eléctrica.

De dichas afecciones territoriales, expondremos con más detalle las que tienen mayor trascendencia en la planificación territorial en el ámbito de la Región de Murcia.

6.2 AFECCIONES DERIVADAS DE LOS ELEMENTOS NATURALES DEL TERRITORIO

6.2.1 AFECCIONES EN MATERIA DE COSTAS

Las afecciones a contemplar en la ordenación del litoral están reguladas en:

- Ley 22/1988, de 28 de Julio, de Costas (BOE, nº 181, de 29 de Julio de 1988. Esta ley fue modificada por la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, actualmente en

vigor. Sin embargo, los conceptos básicos que se desarrollarán no han sido derogados por lo que se mantiene en el presente texto las referencias a la ley original).

- Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General para desarrollo y ejecución de la ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (BOE, núm. 297, de 12 de diciembre de 1989).

- Real Decreto 1112/1992, de 18 de septiembre, por el que se modifica parcialmente el Reglamento General para desarrollo y ejecución de la ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, aprobado por el real decreto 1471/1989, de 1 de diciembre. (BOE, núm. 240, de 6 de octubre de 1992)

La Ley de Costas tiene por objeto la determinación, protección, utilización y policía del Dominio Público Marítimo-Terrestre (en adelante DPMT) y, especialmente, de la Ribera del Mar, diferenciándolo del dominio privado. Es en este último donde la ley impone unas servidumbres legales con el fin de proteger el DPMT.

El Dominio Público Marítimo-Terrestre (DPMT) (Art. 3 y 4 L22/1988)

Son bienes de DPMT estatal, en virtud del artículo 132.2 de la Constitución Española (en adelante CE):

- La ribera del mar y de las rías, que incluye:

- a) La zona Marítimo-Terrestre o espacio comprendido entre la línea de bajamar escorado o máxima viva equinoccial, y el límite hasta donde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos o, cuando los supere, el de la línea pleamar máxima viva equinoccial. Esta zona se extiende también por las márgenes de los ríos hasta el sitio donde se haga sensible el efecto de las mareas. Se consideran incluidas en esta zona las marismas, albuferas, marjales, esteros y en general, los terrenos bajos que se inundan como consecuencia del flujo y reflujo de las mareas, de las olas o de la filtración del agua de mar.

- b) Las playas o zonas de depósito de materiales sueltos, tales como arenas, gravas y guijarros, incluyendo escarpes, bermas, y dunas, tengan o no vegetación, formadas por la acción del mar o del viento marino y otras causas naturales o artificiales.

- El mar territorial y las aguas interiores, con su lecho y subsuelo, definidos y regulados por su legislación específica.

- Los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental, definidos y regulados por su legislación específica.

- Las accesiones a la ribera del mar por depósito de materiales o por retirada del mar, cualesquiera que sean las causas.

- Los terrenos ganados al mar como consecuencia directa o indirecta de obras, y los desecados en su ribera.

- Los terrenos invadidos por el mar, que pasen a formar parte de su lecho por cualquier causa.

- Los acantilados sensiblemente verticales, que estén en contacto con el mar o con espacios de DPMT, hasta su coronación.

- Los terrenos deslindados como Dominio Público que, por cualquier causa, han perdido sus características naturales de playa, acantilado o zona MT.

- Los islotes en aguas interiores y mar territorial.

- Los terrenos incorporados por los concesionarios para completar la superficie de una concesión de DPMT que les haya sido otorgada, cuando así lo exija la concesión.
- Los terrenos colindantes con la Ribera del Mar (en adelante RM) que se adquieran para su incorporación al DPMT.
- Las obras e instalaciones de iluminación de costas y señalización marítima, construidas por el Estado, cualquiera que sea su localización, así como los terrenos afectados al servicio de las mismas.
- Los puertos e instalaciones portuarias de titularidad estatal, que se regularán por su legislación específica.

Sobre los terrenos contiguos a la RM, la Ley de Costas, por razones de protección del DPMT, prevé una serie de limitaciones de la propiedad mediante el establecimiento de unas servidumbres legales: de Protección, de Tránsito, de Acceso al mar, y zona de Influencia.

Zona de Servidumbre de Protección (Art. 23 y DTª 3ª L22/1988, y Art. 43 y DTª 9ª RD 1471/1989)

La Servidumbre de Protección (en adelante SP) recaerá sobre una zona de 100 metros, medida tierra adentro desde el límite interior de la RM.

La extensión de esta zona podrá ser ampliada por la Administración del Estado, de acuerdo con la Comunidad Autónoma y el Ayuntamiento correspondiente, hasta un máximo de 100 metros, cuando sea necesario para asegurar la efectividad de la servidumbre, en atención a las peculiaridades del tramo de costa de que se trate. Esta ampliación será determinada por las normas de protección o por el planeamiento territorial o urbanístico.

Los terrenos clasificados como Suelo Urbano (en adelante SU) a la entrada en vigor de la Ley de Costas, estarán sujetos a las servidumbres establecidas en ella, con la salvedad de que la anchura de la SP será de 20 metros.

Limitaciones al uso en la Zona de Servidumbre de Protección (Art. 24 a 26 y DTª 3ª y 4ª L22/1988, y Art. 43 a 48 y DTª 9ª y 12ª RD 1471/1989)

En los terrenos comprendidos en la zona de SP se podrán realizar, sin necesidad de autorización, cultivos y plantaciones. En los primeros 20 metros de esta zona se podrán depositar normalmente objetos o materiales arrojados por el mar y realizar operaciones de salvamento marítimo; no podrán llevarse a cabo cerramientos salvo que cumplan las siguientes condiciones:

- Se podrán autorizar cerramientos opacos hasta una altura máxima de 1 metro, debiendo ser diáfanos por encima de dicha altura con, al menos, un 80% de huecos, salvo que se empleen elementos vegetales vivos.
- Igualmente, podrán autorizarse cerramientos vinculados a los de las concesiones en el DPMT con las características que se determinen en el título concesional. En todo caso, deberá quedar libre la zona afectada por la Servidumbre de Tránsito.

En la zona de SP estarán prohibidas:

- a) Las edificaciones destinadas a residencia o habitación, incluidas las hoteleras cualesquiera que sea su régimen de explotación, excluidos los campamentos debidamente autorizados con instalaciones desmontables.
- b) La construcción o modificación de vías de transportes interurbanas, cuyo trazado discurra longitudinalmente a lo largo de la zona de SP, quedando exceptuadas de dicha

prohibición aquellas otras en las que su incidencia sea transversal, accidental o puntual. Igualmente, está prohibida la construcción o modificación de vías de transporte cuya intensidad de tráfico sea superior a 500 vehículos/día de media anual, en el caso de carreteras. Estas prohibiciones incluyen las áreas de servicio de las vías antes mencionadas.

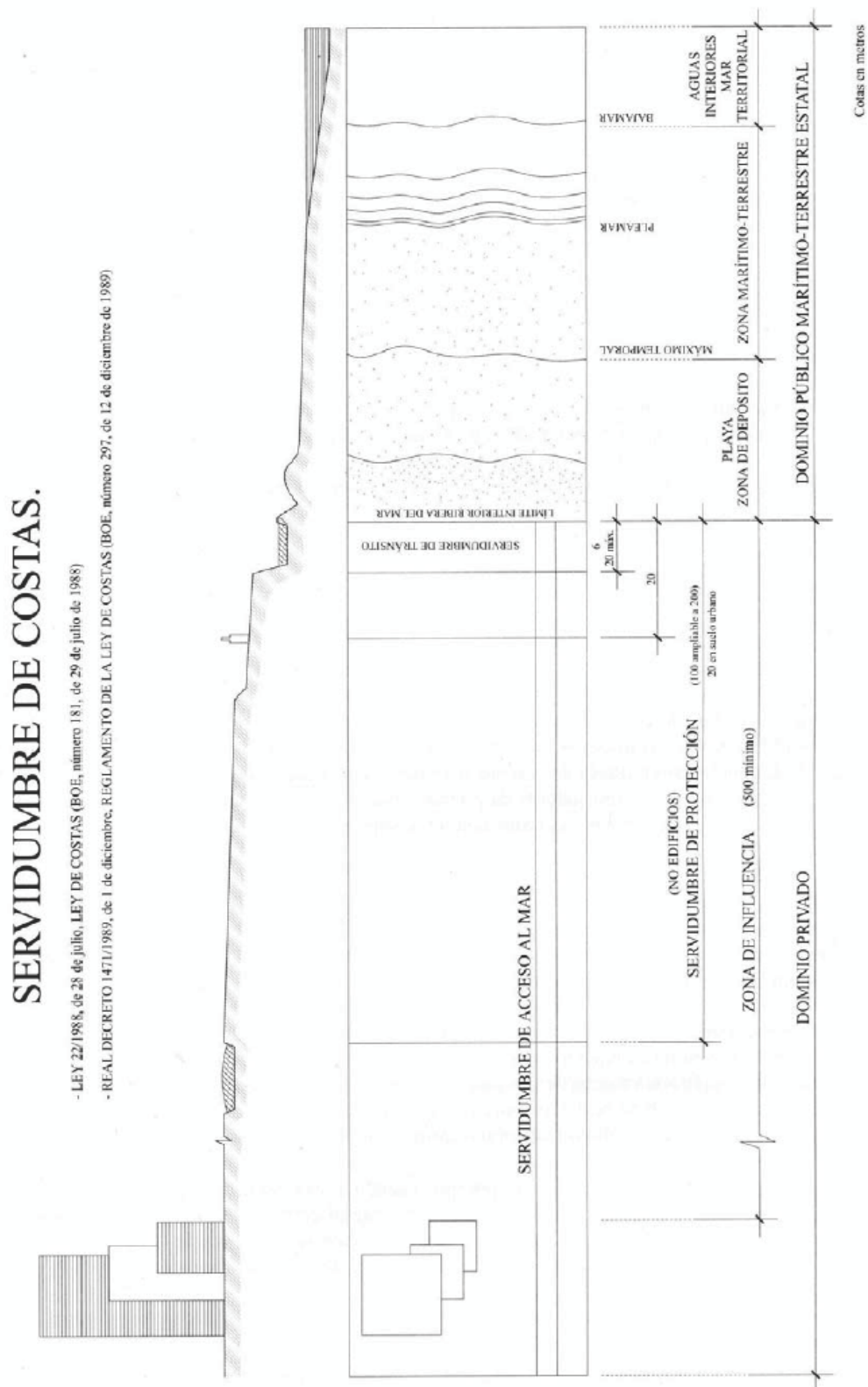
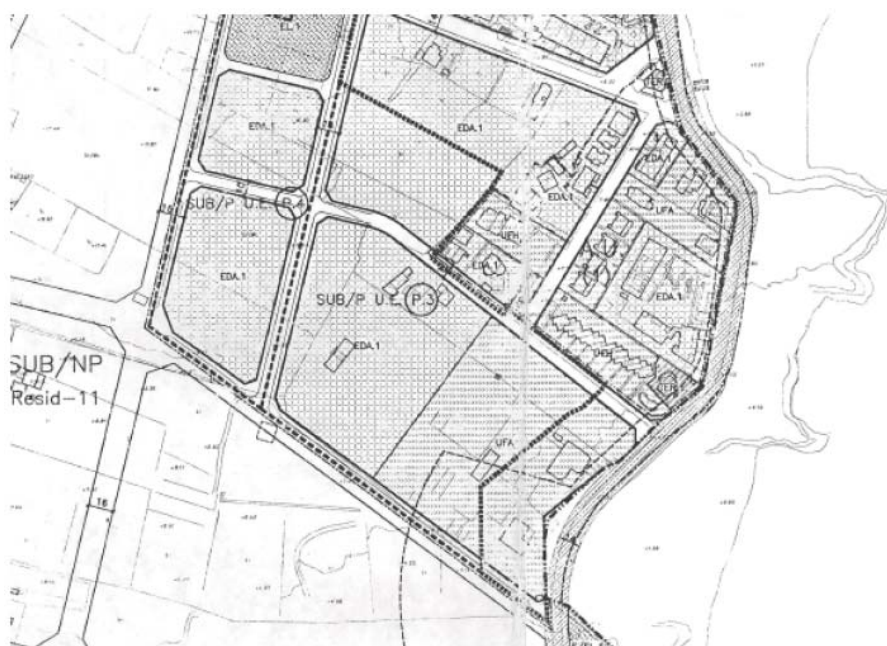


Figura 1. Servidumbres establecidas en la Ley de Costas. Fuente: Monleón. D.

- c) Las actividades que impliquen la destrucción de yacimientos de áridos, salvo el aprovechamiento de los mismos para su aportación a las playas.
- d) El tendido aéreo de líneas eléctricas de alta tensión.
- e) El vertido de residuos sólidos, escombros y aguas residuales sin depuración.
- f) La publicidad a través de carteles o vallas, o por medios acústicos audio visuales, excepto los rótulos indicadores de establecimientos, siempre que se coloquen en su fachada y no supongan una reducción del campo visual.

Con carácter ordinario, sólo se permitirán en esta zona, las obras, instalaciones y actividades que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación o presten servicios necesarios o convenientes para el uso del DPMT, así como las instalaciones deportivas descubiertas. En todo caso, la ejecución de terraplenes, desmontes o tala de árboles deberán cumplir las siguientes condiciones:

- Sólo podrán permitirse la ejecución de desmontes y terraplenes, previa autorización, cuando la altura de aquellos sea inferior a 3 metros, no perjudique al paisaje y se realice un adecuado tratamiento de sus taludes con plantaciones y recubrimientos. A partir de dicha altura deberá realizarse una previa evaluación de su necesidad y su incidencia sobre el DPMT y sobre la zona de SP.
- La tala de árboles sólo se podrá permitir cuando exista autorización previa del órgano competente en materia forestal y no merme significativamente las masas arboladas, debiendo recogerse expresamente en la autorización la exigencia de reforestación eficaz con especies autóctonas, que no dañen el paisaje y el equilibrio ecológico.



Plan General Alcalà de Xivert

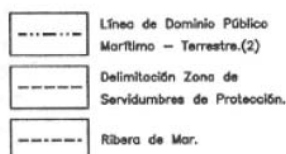


Figura 2. Servidumbres establecidas en un Plan General. Fuente: Monleón D.

Excepcionalmente y por razones de utilidad pública debidamente acreditadas, se podrán autorizar en esta zona la construcción o modificación de vías de transporte interurbanas y el tendido aéreo de líneas eléctricas de alta tensión. Asimismo, se podrán autorizar edificaciones destinadas a residencia o habitación y las instalaciones industriales, que sean de excepcional importancia y que, por razones económicas justificadas, sea conveniente su ubicación en el litoral, siempre que en ambos casos, se localicen en zona de SP correspondiente a tramos de costa que no constituyan playa, ni zonas húmedas en otros ámbitos de especial protección. Estas actuaciones deberán acomodarse al planeamiento urbanístico que se apruebe por las Administraciones competentes.

No obstante se respetarán los usos y construcciones existentes y las autorizaciones ya otorgadas antes de la entrada en vigor de la Ley de Costas, siempre que contaran con autorización o concesión exigible con arreglo a la anterior legislación de costas o, bien, si no contaran con la misma, procediese su legalización por razones de interés público. Asimismo, se podrán autorizar nuevos usos y construcciones de conformidad con los planes de ordenación en vigor, siempre que se garantice la efectividad de la servidumbre y no se perjudique el DPMT y se cumplan las siguientes reglas:

1ª) Cuando se trate de usos o construcciones no prohibidas según lo señalado anteriormente, se estará al régimen general establecido en la Ley de Costas y a las determinaciones del planeamiento urbanístico.

2ª) Cuando la línea de las edificaciones existentes está situada a una distancia inferior a 20 metros desde el límite interior de la RM, para el otorgamiento de nuevas autorizaciones se deberá cumplir los siguientes requisitos:

a) Con carácter previo o simultáneo a la autorización deberá aprobarse un Plan Especial, Estudio de Detalle u otro instrumento urbanístico adecuado, cuyo objetivo primordial sea el proporcionar un tratamiento urbanístico homogéneo al conjunto de la fachada marítima.

b) Las nuevas construcciones deberán mantener la misma alineación, siempre que se trate de edificación cerrada y que la longitud del conjunto de solares susceptible de albergar dichas edificaciones no exceda de la cuarta parte de la longitud total de la fachada existente.

c) Lo establecido en la regla anterior sólo será de aplicación cuando se trate de solares aislados con medianería de edificación consolidada a uno o ambos lados, siempre que ésta sea conforme con la alineación establecida en la ordenación urbanística vigente.

Con carácter general, en la zona de SP, el señalamiento de alineaciones y rasantes, la adaptación o reajuste de las existentes, la ordenación de los volúmenes y el desarrollo de la red viaria, se llevará a cabo mediante Estudios de Detalle y otros instrumentos urbanísticos adecuados que respetarán las disposiciones de la Ley de Costas y las determinaciones de las normas que se aprueben con arreglo a la misma.

Zona de Servidumbre de Tránsito (Art. 27 L22/1988, y Art. 43 RD 1471/1989)

La Servidumbre de Tránsito (en adelante ST) recaerá sobre una franja de 6 metros, medidos tierra adentro desde el límite interior de la RM. Esta zona deberá dejarse permanentemente expedita para el paso público peatonal y para los vehículos

de vigilancia y salvamento, salvo los espacios especialmente protegidos. En los lugares de tránsito difícil o peligroso dicha anchura podrá ampliarse en lo que resulte necesario hasta un máximo de 20 metros.

Esta zona podrá ser ocupada excepcionalmente por obras a realizar en el DPMT. En tal caso, se sustituirá la zona de servidumbre por otra nueva en condiciones análogas, en la forma que se señale por la administración del Estado. También podrá ser ocupada para la ejecución de paseos marítimos. La obligación de dejar expedita la zona de ST se refiere tanto al suelo como al vuelo y afecta a todos los usos que impidan la efectividad de la servidumbre.

Zona de Servidumbre de Acceso al Mar (Art. 28 y DTª 3ª L22/1988, y Art. 52 a 55 y DTª 11ª RD 1471/1989)

La servidumbre de acceso público y gratuito al mar recaerá sobre los terrenos colindantes o contiguos al DPMT, en la longitud y anchura que demande la naturaleza y finalidad de acceso. Para asegurar el uso público del DPMT, los planes y normas de ordenación territorial y urbanística del litoral establecerán, salvo en los espacios calificados como de especial protección, la previsión de suficientes accesos al mar y aparcamientos, fuera del DPMT. A estos efectos, en las zonas clasificadas como SU y Suelo Urbanizable (en adelante SUb), los de tráfico rodado deberán estar separados entre sí, como máximo, 500 metros y los peatonales 200 metros. Todos los accesos deberán estar señalizados y abiertos al uso público a su terminación.

Limitaciones de uso en la Zona de Servidumbre de Acceso al Mar (Art. 28 L22/1988, y Art. 54 RD 1471/1989)

No se permitirán, en ningún caso, obras o instalaciones que interrumpan el acceso al mar sin que se proponga por los interesados una solución alternativa que garantice su efectividad en condiciones análogas a las anteriores, a juicio de la administración del Estado. Las servidumbres de paso existentes a la entrada en vigor de la Ley de Costas, se mantendrán en los términos en que fueron impuestas.

En los tramos de costa en que no estuviesen abiertos al público accesos suficientes para dar cumplimiento a las distancias anteriormente señaladas, los Servicios Periféricos de Costas procederán al señalamiento de los que hayan de servir a tal finalidad.

Zona de Influencia (Art. 30 L22/1988, y Art. 58 RD 1471/1989)

La ordenación territorial y urbanística sobre terrenos incluidos en una zona, cuya anchura se determinará en los instrumentos correspondientes y que serán como mínimo de 500 metros, a partir del límite interior de la RM, respetará las exigencias de protección del DPMT a través de los siguientes criterios:

- a) En tramos de playa y con acceso de tráfico rodado, se preverán reservas de suelo para aparcamiento de vehículos en cuantía suficiente para garantizar el estacionamiento fuera de la servidumbre de tránsito.
- b) Las construcciones habrán de adaptarse a lo establecido en la legislación urbanística.

Se deberá evitar la formación de pantallas arquitectónicas o acumulación de volúmenes, sin que, a estos efectos, la densidad de edificación pueda ser superior a la

media del suelo urbanizable en el término municipal, entendiendo como tal la densidad definida por el planeamiento para los terrenos incluidos en la zona.

Limitaciones de uso en la Zona de Influencia (Art. 30 L22/1988, y Art. 58 RD 1471/1989)

Para el otorgamiento de licencia de obras o uso que impliquen la realización de vertidos al DPMT se requerirá la previa obtención de la autorización de vertido correspondiente.

Aplicación de las Disposiciones de la Ley de Costas relativas a las Zonas de Servidumbre de Protección y de Influencia (DT 3ª L22/1988, y DT 8ª RD 1471/1989)

Las disposiciones señaladas sobre las zonas de SP y de Influencia serán aplicables a los terrenos que, a la entrada en vigor de la Ley, estuviesen Clasificados como Suelo Urbanizable No Programado (en adelante SUNP) y Suelo No Urbanizable (en adelante SNU). Las posteriores revisiones de la ordenación que prevean la urbanización de dichos terrenos y su consiguiente cambio de clasificación deberán respetar íntegramente las citadas disposiciones. Igualmente serán de aplicación tales disposiciones al Suelo Urbanizable clasificado que no cuente con Plan Parcial aprobado, siempre que no se dé lugar a indemnización de acuerdo con la legislación urbanística.

Si cuentan con Plan Parcial aprobado definitivamente, se ejecutarán las determinaciones del plan respectivo, si bien en este caso la anchura de la zona de SP serán de 20 metros como en el SU. No obstante, los Planes Parciales aprobados definitivamente con posterioridad al 1 de enero de 1988 y con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Costas deberán ser revisados para adaptarlos a sus disposiciones, siempre que no dé lugar a indemnización. La misma regla se aplicará a los Planes Parciales no ejecutados en el plazo previsto al efecto por causas no imputables a la Administración, cualquiera que fuera su fecha de aprobación definitiva.

Se considera como modificación del planeamiento vigente indemnizable con arreglo a la legislación urbanística, las disminuciones o reducciones de aprovechamiento urbanístico que resulten exigibles por la estricta aplicación de la Ley de Costas. No se consideran como tales y, en consecuencia, no serán obstáculo para la aplicación de la Ley, las indemnizaciones que, en su caso, sean exigibles por los gastos realizados en la redacción de los planes o proyectos, expedición de licencias u otros derivados del cumplimiento de obligaciones impuestas por la normativa vigente.

A los mismos efectos, la aplicación de las disposiciones de la Ley de Costas podrá hacerse de forma gradual, de tal modo que, atendidas las circunstancias del caso, la anchura de la zona de SP, aunque inferior a 100 metros, sea la máxima posible, dentro del respeto al aprovechamiento urbanístico atribuido por el planeamiento.

Deslindes (Art. 11 a 16 L22/1988, y Art. 18 a 30 RD 1471/1989)

El deslinde determinará siempre el límite interior del DPMT, sin perjuicio de que se puedan delimitar las distintas clases de pertenencias que lo integran. Cuando el mencionado límite interior no coincida con el de la Ribera de mar, se fijará en el plano, en todo caso, el de esta última, además de aquél. No obstante, el amojonamiento sólo reflejará el límite interior del DPMT.

En el plano correspondiente se fijará el límite del DPMT mediante una línea poligonal que una los distintos puntos utilizados como referencia, rectificando, en su caso, las curvas naturales del terreno. En el mismo plano se señalará siempre el límite interior de la zona de SP. El deslinde se incoará de oficio o a petición de cualquier persona interesada, y será aprobado por la Administración del Estado.

6.2.2 AFECCIONES EN MATERIA DE AGUAS

Las afecciones en materia de aguas se encuentran reguladas en:

- Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico (BOE, núm. 103, de 30 de abril de 1986).
- Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas (TRLA, BOE, núm. 176, de 24 de julio de 2001).
- Corrección de errores del Texto Refundido de la Ley de Aguas. (BOE, núm. 287, de 30 de noviembre de 2001)
- Real Decreto 606/2003, de 23 de mayo, por el que se modifica el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, que desarrolla los Títulos preliminar, I, IV, V, VI y VIII de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas (BOE, núm. 135, de 06 de junio de 2003).

Tras la aprobación del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas (en adelante TRLA), queda derogada la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas. Es objeto del TRLA la regulación del Dominio Público Hidráulico (en adelante DPH), del uso del agua y del ejercicio de las competencias atribuidas al Estado en las materias relacionadas con dicho dominio en el marco de las competencias delimitadas en el artículo 149 de la Constitución Española.

El Dominio Público Hidráulico (Art. 2 RDL1/2001)

Constituyen el DPH del Estado, con las salvedades expresamente establecidas en el TRLA:

- a) Las aguas continentales, tanto las superficiales como las subterráneas renovables con independencia del tiempo de renovación.
- b) Los cauces de corrientes naturales, continuas o discontinuas.
- c) Los lechos de los lagos y lagunas y los de los embalses superficiales en cauces públicos.
- d) Los acuíferos subterráneos, a los efectos de los actos de disposición o de afección de los recursos hidráulicos
- e) Las aguas procedentes de la desalación de agua de mar una vez que, fuera de la planta de producción, se incorporen a cualquiera de los elementos señalados en los apartados anteriores.

En el presente tema únicamente se analizan las afecciones derivadas de las aguas superficiales (cauces), no entrando en el estudio de las aguas subterráneas.

Cauces, riberas y márgenes (Art. 4 al 6 RDL1/2001 y Art. 4 al 6 RD849/1986)

Álveo o cauce natural de una corriente continua o discontinua es el terreno cubierto por las aguas en las máximas crecidas ordinarias.

Se considera como caudal de la máxima crecida ordinaria la media de los máximos caudales anuales, en su régimen natural, producidos durante 10 años consecutivamente, que sean representativos del comportamiento hidráulico de la corriente.

Son de dominio privado los cauces por los que ocasionalmente discurran aguas pluviales en tanto atraviesen, desde su origen, únicamente fincas de dominio particular. El dominio privado de estos cauces no autoriza para hacer en ellos labores ni construir obras que puedan hacer variar el curso natural de las aguas o alterar su calidad en perjuicio del interés público o de tercero, o cuya destrucción por la fuerza de las avenidas pueda ocasionar daños a personas o cosas. Se entiende por riberas las fajas laterales de los cauces públicos situadas por encima del nivel de aguas bajas. Se consideran márgenes los terrenos que lindan con los cauces.

Una de las mayores limitaciones con la que nos encontramos a la hora de abordar las afecciones en materia de aguas es el desconocimiento del deslinde concreto de los diferentes cauces, tal y como veremos más adelante. Este hecho complica la posterior gestión urbanística de los terrenos colindantes al DPH, al no disponer de un sistema ágil que establezca dicho deslinde. En cualquier caso, el apeo y deslinde de los cauces de dominio público corresponde a la Administración del Estado, que los efectuará por los Organismos de cuenca, según el procedimiento que reglamentariamente se determine, tal y como prescribe el artículo 95 del TRLA.

Este apartado queda desarrollado en los Art. 240 a 242 del RD 606/2003, de 23 de mayo, por el que se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, estableciendo un sistema complejo que ocasiona situaciones de un retraso administrativo considerable en aquellos desarrollos urbanísticos que requieran el previo deslinde del DPH.

Zona de Servidumbre de las márgenes de los cauces (Art. 6 RDL1/2001 y Art. 6 al 8 RD849/1986)

Las márgenes están sujetas, en toda su extensión longitudinal a una Zona de Servidumbre (en adelante ZS) de 5,00 m de anchura, para uso público. En las zonas próximas a la desembocadura en el mar, en el entorno inmediato de los embalses o cuando las condiciones topográficas o hidrográficas de los cauces y márgenes lo hagan necesario para la seguridad de personas y bienes, podrá modificarse la anchura de la ZS.

Igualmente, se puede modificar la citada anchura si lo exigieran las características de la concesión de un aprovechamiento hidráulico. En todo caso, la modificación se hará por causas justificadas de exigencia del uso público, previa la tramitación de un expediente en el que se oirá al propietario del terreno y, cuando proceda, al titular de la concesión.

Limitaciones al uso en la Zona de Servidumbre (Art. 7 RD849/1986)

La ZS para uso público tendrá los fines siguientes:

- a) Paso para el servicio de personal de vigilancia del cauce.
- b) Paso para el ejercicio de las actividades de pesca fluvial.
- c) Paso para el salvamento de personas o bienes.
- d) Varado y amarre de embarcaciones de forma ocasional y en caso de necesidad.

Los propietarios de estas ZS podrán libremente sembrar y plantar especies no arbóreas, siempre que no impidan el paso, pero no podrán edificar sobre ellas sin obtener la autorización pertinente, que se otorgará en casos muy justificados. Las autorizaciones para la plantación de especies arbóreas requerirán autorización del Organismo de cuenca (Confederación Hidrográfica).

Zona de Policía de las márgenes de los cauces (Art. 6 RDL1/2001 y Art. 9 y 10 RD849/1986)

Las márgenes están sujetas, en toda su extensión longitudinal a una Zona de Policía (en adelante ZP) de 100 metros de anchura, en la que se condicionarán el uso del suelo y las actividades que se desarrollen. Al igual que ocurre en la ZS, y por las mismas causas, podrán modificarse los límites de la ZP.

Estas modificaciones tan sólo podrán ser promovidas por la Administración del Estado, Autonómica o Local. La competencia para acordar la modificación corresponde al Organismo de cuenca, debiendo instruir al efecto el oportuno expediente.

Limitaciones de uso en la Zona de Policía (Art. 6 RDL1/2001 y Art. 9 y 10 RD849/1986)

En la ZP de 100 metros de anchura, medidos horizontalmente a partir del cauce, y con el fin de proteger el DPH y el régimen de corrientes, quedan sometidos a lo dispuesto en el Reglamento del DPH las siguientes actividades y usos del suelo:

- a) Las alteraciones sustanciales del relieve natural del terreno.
- b) Las extracciones de áridos.
- c) Las construcciones de todo tipo, tengan carácter definitivo o provisional.
- d) Cualquier otro uso o actividad que suponga obstáculo para la corriente en régimen de avenidas o que pueda ser causa de degradación o deterioro del DPH.

La ejecución de cualquier obra o trabajo en la ZP de cauces precisará autorización administrativa previa del Organismo de cuenca, salvo los casos especiales regulados legalmente. Esta autorización es independiente de cualquier obra que haya de ser otorgada por los distintos órganos de las administraciones públicas.

Podrán realizarse en caso de urgencia trabajos de protección de carácter provisional en los márgenes de los cauces. Serán responsables de los eventuales daños que pudieran derivarse de dichas obras los propietarios que las construyan.

La realización de tales trabajos en la ZP deberá ser puesta en conocimiento del Organismo de cuenca en el plazo de un mes, al efecto de que éste, a la vista de los mismos y de las circunstancias que los motivaron, pueda resolver sobre su legalización o demolición.

Deslinde de los cauces de dominio público (Art. 240 a 242.ter del RD 606/2003)

Tal y como comentábamos anteriormente, una de las mayores limitaciones con la que nos encontramos a la hora de abordar las afecciones en materia de aguas es el desconocimiento del deslinde concreto de los diferentes cauces, hecho que complica la posterior gestión urbanística de los terrenos colindantes al DPH, al no disponer de un sistema ágil que establezca dicho deslinde.

En cualquier caso, el apeo y deslinde de los cauces de dominio público corresponde a la Administración del Estado, que los efectuará por los Organismos de cuenca, según el procedimiento que reglamentariamente se determine, tal y como prescribe el artículo 95 del TRLA.

Dichos expedientes de apeo y deslinde serán iniciados por el Organismo de cuenca cuando lo estime necesario, o a instancia de parte. El procedimiento de deslinde queda desarrollado en los Art. 240 a 242.ter del RD 606/2003, de 23 de mayo, por el que se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico (RD 849/1986), estableciendo un sistema complejo que ocasiona situaciones de un retraso administrativo considerable en aquellos desarrollos urbanísticos que requieran el previo deslinde del DPH.

En este sentido, dicha tramitación conlleva, entre otras muchas cuestiones, hasta tres publicaciones (notificaciones, trámites de Información pública y resoluciones) en el boletín oficial de la provincia o provincias afectadas, así como notificaciones a los titulares registrales de los terrenos colindantes y a cuantos hayan comparecido como interesados en el expediente, comunicaciones al ayuntamiento, a la comunidad autónoma, al Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria y al Registro de la Propiedad, e informes resolutorios de la Abogacía del Estado.

6.3 AFECCIONES DERIVADAS DE LAS INFRAESTRUCTURAS TERRITORIALES

AFECCIONES EN MATERIA DE CARRETERAS

Las obras públicas en general y, dentro de éstas, las infraestructuras viarias, son una materia cuya competencia es compartida por el Estado y las Comunidades Autónomas, dentro del marco establecido por la Constitución Española (en adelante CE).

Cuando son de interés general o su realización afecte a más de una Comunidad Autónoma, la competencia corresponde con carácter exclusivo al Estado (Art. 149.1.24ª CE). Por el contrario, cuando sean de interés de una Comunidad Autónoma en su propio territorio, la competencia puede ser asumida por éstas (Art. 148.1.4ª CE).

Regulación Estatal en materia de carreteras.

Está integrada por:

- Ley 25/1988, de 29 de Julio, de Carreteras (BOE, nº 182, de 30 de Julio de 1988).
- Real Decreto 1812/1994, de 2 de Septiembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Carreteras (BOE, nº 228, de 23 de Septiembre de 1994).

La Ley de Carreteras del Estado prevé el establecimiento en las carreteras de las siguientes zonas:

Zona de Dominio Público (Art. 21 L25/1988)

Son de dominio público los terrenos ocupados por las carreteras estatales y sus elementos funcionales y una franja de 8 metros de anchura en autopistas, autovías y vías rápidas y de 3 metros en las restantes carreteras, a cada lado de la vía, medidos en horizontal y perpendicularmente al eje de la misma, desde la arista exterior de la explanación.

La Arista Exterior de la Explanación (en adelante AEE) es la intersección del talud de desmonte, del terraplén o, en su caso, de los muros de sostenimiento colindantes con el terreno natural. Es elemento funcional de una carretera toda zona permanentemente afectada a la conservación de la misma o a la explotación del servicio público viario, tales como las destinadas a descanso, estacionamiento, auxilio y atención médica de urgencia, pesaje, parada de autobuses y otros fines auxiliares o complementarios.

La concreción de qué es una autopista, autovía, vía rápida o carretera convencional se contiene el Art. 2 de la Ley de Carreteras:

- Autopista (Art. 2.3 L25/1988)

Son autopistas las carreteras que están especialmente proyectadas, construidas y señalizadas como tales para la exclusiva circulación de automóviles, y reúnan las siguientes características:

- a) No tener acceso a las mismas las propiedades colindantes.
- b) No cruzar a nivel ninguna otra senda, vía, línea de ferrocarril o tranvía, ni ser cruzada a nivel por senda, vía de comunicación o servidumbre de paso alguna.
- c) Constar de distintas calzadas para cada sentido de circulación, separadas entre sí, salvo en puntos singulares o con carácter temporal, por una franja de terreno no destinada a la circulación o, en casos excepcionales, por otros medios.

- Autovía (Art. 2.4 L25/1988)

Son autovías las carreteras que, no reuniendo todos los requisitos de las autopistas, tienen calzadas separadas para cada sentido de circulación y limitación de accesos a las propiedades colindantes.

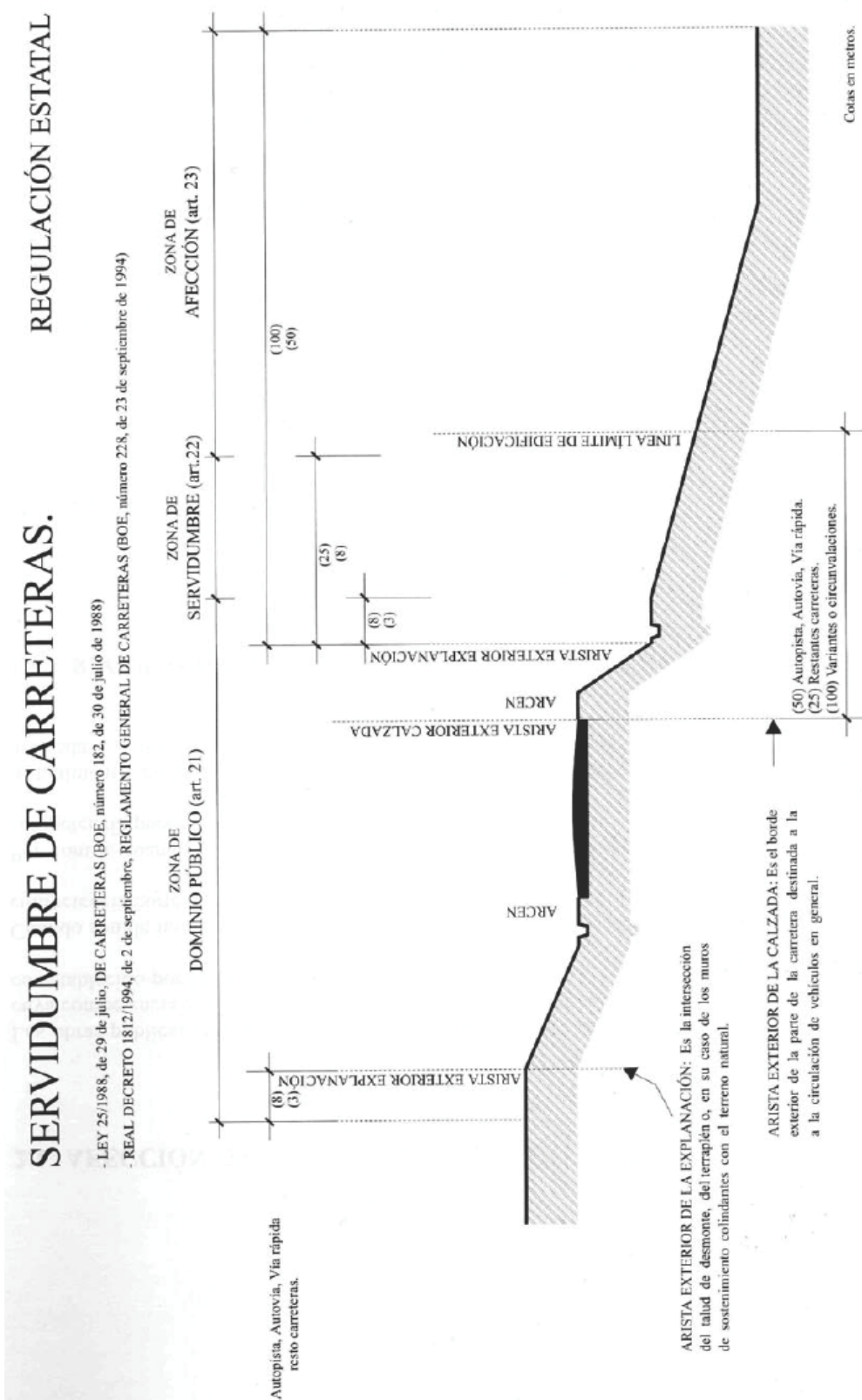


Figura 3. Servidumbres en carreteras según la ley Estatal. Fuente: Monleón D.

- Vías rápidas (Art. 2.5 L25/1988)

Son vías rápidas las carreteras de una sola calzada y con limitación total de accesos a las propiedades colindantes.

- Carreteras convencionales (Art. 2.7 L25/1988)

Son carreteras convencionales las que no reúnen las características propias de las autopistas, autovías y vías rápidas.

Las autovías y las vías rápidas carecerán igualmente de pasos y cruces al mismo nivel con otras sendas, vías, líneas de ferrocarril o tranvía con servidumbre de paso alguna (Art. 6 RD 1812/1994).

Limitaciones al uso en la Zona de Dominio Público (Art. 21.3 L25/1988)

Sólo podrán realizarse obras o instalaciones en la Zona de Dominio Público (en adelante ZDP) de la carretera, previa autorización del Ministerio competente, cuando la prestación de un servicio público de interés general así lo exija.

El Reglamento General de Carreteras (en adelante RGC) concreta en mayor medida las limitaciones de uso (Art. 76.2, 3 y 4 RD1812/1994), al establecer que, en ningún caso, se autorizarán obras e instalaciones que puedan afectar a la seguridad de circulación vial, perjudiquen la estructura de la carretera y sus elementos funcionales, o impidan su adecuada explotación.

En la ZDP se permitirán las obras relacionadas con los accesos de una estación de servicio debidamente autorizada, así como, excepcionalmente, la utilización del subsuelo para la implantación o construcción de infraestructuras imprescindibles para la prestación de servicios públicos de interés general. En cualquier caso, estas obras o instalaciones se situarán fuera de la explanación de la carretera, salvo en los casos de cruces, túneles, puentes y viaductos.

Zona de Servidumbre (Art. 22 L25/1988)

La Zona de Servidumbre de las carreteras estatales consistirá en dos franjas de terrenos a ambos lados de las mismas, delimitadas interiormente por la ZDP y exteriormente por dos líneas paralelas a las AEE a una distancia de 25 metros en autopistas, autovías y vías rápidas, y de 8 metros en el resto de las carreteras, medidas desde las citadas aristas.

Limitaciones al uso en la Zona de Servidumbre (Art. 22.3 L25/1988)

En la Zona de Servidumbre, no podrán realizarse obras ni se permitirán más usos que aquellos que sean compatibles con la seguridad vial, previa autorización, en cualquier caso, del Ministerio competente. En todo caso el Ministerio podrá utilizar o autorizar la utilización de la Zona de Servidumbre por razones de interés general o cuando lo requiera el mejor servicio de la carretera.

El RGC (Art. 78.3 RD1812/1994), establece que la Zona de Servidumbre se podrá utilizar para los siguientes fines:

- a) Encauzamiento y canalización de aguas que discurran por la carretera.
- b) Depósito temporal de objetos que se encuentren sobre la plataforma de la carretera y constituyan peligro u obstáculo para la circulación.
- c) Estacionamiento temporal de vehículos o remolques que no puedan circular por cualquier causa.
- d) Conducciones vinculadas a servicios de interés general, si no existe posibilidad de llevarlas más lejos de la carretera.

- e) Almacenamiento temporal de materiales, maquinaria y herramientas destinadas a las obras de construcción, reparación o conservación de la carretera.
- f) Otros análogos que contribuyan al mejor servicio de la carretera, tales como caminos agrícolas o de servicio y zonas de aparcamiento.

Zona de Afección (Art. 23 L25/1988)

La Zona de Afección de una carretera estatal consistirá en dos franjas de terreno a ambos lados de la misma, delimitadas interiormente por la Zona de Servidumbre y exteriormente por dos líneas paralelas a las AEE a una distancia de 100 metros en autopistas, autovías y vías rápidas, y de 50 metros en el resto de las carreteras, medidas desde las citadas aristas.

Limitaciones al uso en la Zona de Afección (Art. 23.2 y 3 L25/1988)

Para ejecutar en la zona de afección cualquier tipo de obras e instalaciones fijas o provisionales, cambiar el uso o destino de las mismas y plantar o talar árboles se requerirá la previa autorización del Ministerio competente.

En las construcciones e instalaciones ya existentes en la Zona de Afección podrán realizarse obras de reparación o mejora, previa la autorización correspondiente, una vez constatados su finalidad y contenido, siempre que no supongan aumento de volumen de la construcción y sin que el incremento de valor que aquellas comportan pueda ser tenido en cuenta a efectos expropiatorios.

Este último párrafo resulta contradictorio con el que le precede, en el que sí que permite la ejecución de determinadas obras (hecho que supone un aumento de volumen de la construcción), siempre que cuenten con la autorización previa del Ministerio competente.

Línea Límite de Edificación (Art. 25 L25/1988)

A ambos lados de las carreteras estatales se establece la Línea Límite de Edificación (en adelante LLE) desde la cual hasta la carretera queda prohibido cualquier tipo de obra de construcción, reconstrucción o ampliación, a excepción de las que resultaren imprescindibles para la conservación y mantenimiento de las construcciones existentes.

La LLE se sitúa a 50 metros en autopistas, autovías y vías rápidas y a 25 metros en el resto de las carreteras, de la arista exterior de la calzada más próxima, medidas horizontalmente a partir de la mencionada arista.

Se entiende que la Arista Exterior de la Calzada (en adelante AEC) es el borde exterior de la parte de la carretera destinada a la circulación de vehículos en general. Con carácter general, en las carreteras estatales que discurran total o parcialmente por las zonas urbanas, el Ministerio competente podrá establecer la LLE a una distancia inferior, siempre que lo permita el planeamiento urbanístico correspondiente.

En las variantes o carreteras de circunvalación que se construyan con el objeto de eliminar las travesías de las poblaciones, la LLE se sitúa a 100 metros, medidos horizontalmente a partir de la AEC en toda la longitud de la variante.

Limitaciones al uso dentro de la zona definida por la Línea Límite de Edificación (Art. 87 RD 1812/1994)

Se podrán ejecutar obras de conservación y mantenimiento de las construcciones existentes dentro de la línea límite de edificación, así como obras de reparación por razones de higiene y ornato de los inmuebles.

Igualmente podrá autorizarse la colocación de instalaciones fácilmente desmontables, así como de cerramientos diáfanos, entre el borde exterior de la Zona de Servidumbre y la LLE, siempre que no resulten mermadas las condiciones de visibilidad y seguridad de la circulación vial. Los depósitos subterráneos, surtidores de aprovisionamiento y marquesinas de una estación de servicio deberán quedar situados más allá de la LLE. Entre el borde exterior de la Zona de Servidumbre y la LLE no se podrán ejecutar obras que supongan una edificación por debajo del nivel del terreno, ni realizar instalaciones aéreas o subterráneas que constituyan parte integrante de industrias o establecimientos, salvo las instalaciones que tengan carácter provisional o sean fácilmente desmontables.

Imposición o modificación de servidumbres (Art. 23.1 y 4 RD 1812/1994)

La aprobación de proyectos de carreteras estatales implicará la declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación de los bienes y adquisición de derechos correspondientes a los fines de expropiación, de ocupación temporal o de imposición o modificación de servidumbres. A tales efectos, los proyectos de carreteras y sus modificaciones deberán comprender el trazado de la misma y la determinación de los terrenos, construcciones u otros bienes y derechos que se estime preciso ocupar o adquirir para la construcción, defensa o servicio de aquella y la seguridad de la circulación.

AFECCIÓN EN MATERIA DE FERROCARRILES

Afecciones aplicables a la Red Nacional de Ferrocarriles Españoles (RENFE)

La legislación en materia de ferrocarriles, en el ámbito estatal queda integrada por:

- Ley 39/2003 de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario (BOE, núm. 276, de 18 de noviembre de 2003).
- Real Decreto 2387/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del Sector Ferroviario (BOE, núm. 315, de 31 de diciembre de 2004).
- Orden FOM/2230/2005, de 6 de julio, por el que se reduce la línea límite de la edificación en los tramos de las líneas de la red ferroviaria de interés general que discurran por zonas urbanas (BOE, núm. 165, de 12 de julio de 2005).

Respecto a la Ley 39/2003, del Sector Ferroviario, ésta pretende reordenar por completo el sector ferroviario estatal y sentar las bases que permitan la progresiva entrada de nuevos actores en este mercado. Para alcanzar estos objetivos, la ley regula la administración de las infraestructuras ferroviarias y encomienda ésta a la entidad pública empresarial *Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles* (RENFE) que pasa a denominarse *Administrador de Infraestructuras Ferroviarias* (en adelante ADIF) e integra, además, al antiguo *Gestor de Infraestructuras Ferroviarias* (GIF).

Es en el Reglamento del Sector Ferroviario, donde se regula con precisión, cuáles son las afecciones en materia de ferrocarriles. Dichas afecciones han cambiado su denominación, distancias y limitaciones de uso, a partir de su entrada en vigor en

enero de 2005. Mientras que en el Reglamento de la Ley de Ordenación de los transportes terrestres, se regula las zonas de Dominio Público, de Servidumbre y de Afección, el nuevo Reglamento del Sector Ferroviario (RD 2387/2004) establece una zona de Dominio Público, otra de Protección y un Límite de Edificación (Art. 24. *Conceptos básicos*).

Zona de Dominio Público (Art. 25.1 RD 2387/2004)

La zona de dominio público comprende los terrenos ocupados por las líneas ferroviarias que formen parte de la Red Ferroviaria de Interés General y una franja de terreno de 8,00 metros a cada lado de la plataforma, medida en horizontal y perpendicularmente al eje de la misma, desde la Arista Exterior de la Explanación (en adelante AEE).

Se entiende por explanación, la superficie de terreno en la que se ha modificado la topografía natural del suelo y sobre la que se encuentra la línea férrea, se disponen sus elementos funcionales y se ubican sus instalaciones, siendo la arista exterior de ésta la intersección del talud del desmonte, del terraplén o, en su caso, de los muros de sostenimiento colindantes con el terreno natural.

En los casos especiales de puentes, viaductos, estructuras u obras similares, se podrán fijar como AEE las líneas de proyección vertical del borde de las obras sobre el terreno, siendo, en todo caso, de dominio público el terreno comprendido entre las referidas líneas.

Limitaciones al uso en la Zona de Dominio Público (Art. 25 RD 2387/2004)

En la zona de dominio público, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 30, sólo podrán realizarse obras e instalaciones, previa autorización del Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF), cuando sean necesarias para la prestación del servicio ferroviario o cuando la prestación de un servicio público o de un servicio o actividad de interés general así lo requiera.

Excepcionalmente y por causas debidamente justificadas, podrá autorizarse el cruce de la zona de dominio público, tanto aéreo como subterráneo, por obras e instalaciones de interés privado.

En las zonas urbanas, y previa autorización del ADIF, se podrán realizar, dentro de la zona de dominio público, obras de urbanización que mejoren la integración del ferrocarril en aquellas zonas.

En ningún caso se autorizarán obras o instalaciones que puedan afectar a la seguridad de la circulación ferroviaria, perjudiquen la infraestructura ferroviaria o impidan su adecuada explotación.

Zona de Protección (Art. 26.1 y 27.2 RD 2387/2004)

La zona de protección de las líneas ferroviarias consiste en una franja de terreno a cada lado de ellas, delimitada interiormente por la zona de dominio público y, exteriormente, por dos líneas paralelas situadas a 70 metros de las AEE.

En el suelo contiguo al ocupado por las líneas o infraestructuras ferroviarias, y clasificado como Urbano consolidado por el correspondiente planeamiento urbanístico, las distancias para la protección de la infraestructura ferroviaria serán de 5,00 metros para la zona de dominio público y de 8,00 metros para la de protección, contados en todos los casos desde las AEE.

Dichas distancias podrán ser reducidas por el Ministerio de Fomento siempre que se acredite la necesidad de la reducción y no se ocasione perjuicio a la regularidad, conservación y el libre tránsito del ferrocarril sin que, en ningún caso, la correspondiente a la zona de dominio público pueda ser inferior a 2,00 metros.

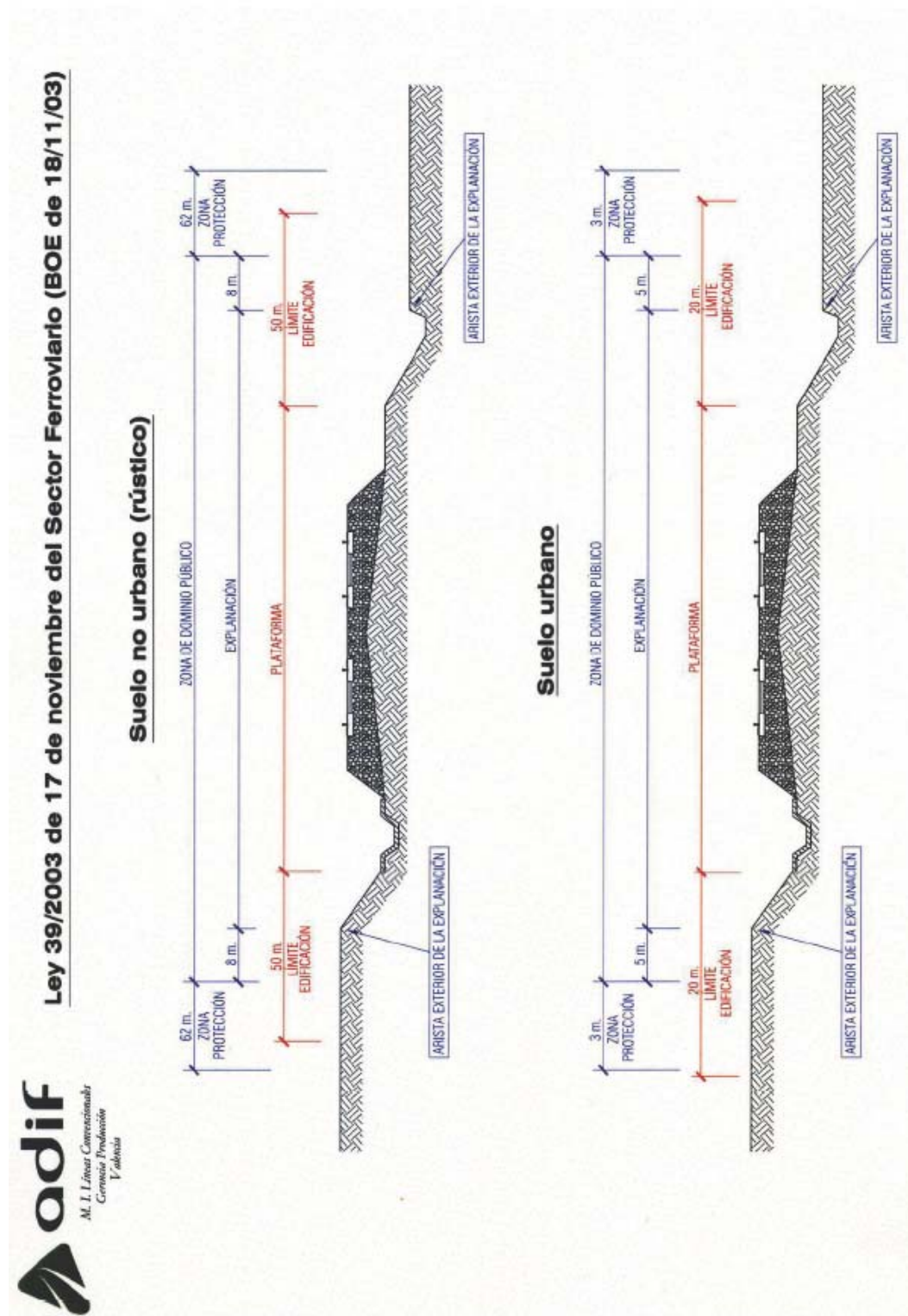


Figura 4. Servidumbres ferroviarias. Fuente: ADIF.

Limitaciones al uso en la Zona de Protección (Art. 26.2 RD 2387/2004)

En la zona de protección no podrán realizarse obras ni se permitirán más usos que aquellos que sean compatibles con la seguridad del tráfico ferroviario, previa autorización, en cualquier caso, del administrador de infraestructuras ferroviarias. Éste podrá utilizar o autorizar la utilización de la zona de protección por razones de interés general o cuando lo requiera el mejor servicio de la línea ferroviaria. En particular, podrá hacerlo para cumplir cualquiera de los fines siguientes:

- a) Encauzar y canalizar aguas que ocupen o invadan la línea ferroviaria.
- b) Depositar temporalmente, apartándolos de la vía, objetos o materiales que se encuentren sobre la plataforma de la línea ferroviaria y constituyan peligro u obstáculo para la circulación.
- c) Estacionar temporalmente material móvil que no resulte apto para circular, por avería u otra causa.
- d) Establecer conducciones vinculadas a servicios de interés general, si no existieran alternativas al trazado de las mismas.
- e) Almacenar temporalmente maquinaria, herramientas y materiales destinados a obras de construcción, reparación o conservación de la línea ferroviaria o de sus elementos funcionales e instalaciones.
- f) Aprovechar, para uso exclusivo del ferrocarril, recursos geológicos, previa la obtención, en su caso, de las autorizaciones que correspondan.
- g) Establecer temporalmente caminos de acceso a zonas concretas de la línea ferroviaria que requieran las obras de construcción, reparación o conservación de la línea y de sus elementos funcionales e instalaciones o el auxilio en caso de incidencia o accidente.
- h) Acceder a puntos concretos de la línea ferroviaria en caso de incidencia o accidente.
- i) Integrar, en zonas urbanas, el ferrocarril mediante obras de urbanización derivadas del desarrollo del planeamiento urbanístico.

Podrán realizarse cultivos agrícolas en la zona de protección, sin necesidad de autorización previa, siempre que se garantice la correcta evacuación de las aguas de riego y no se causen perjuicios a la explanación, quedando prohibida la quema de rastrojos.

En las construcciones e instalaciones ya existentes podrán realizarse, exclusivamente, obras de reparación y mejora, siempre que no supongan aumento de volumen de la construcción y sin que el incremento de valor que aquéllas comporten pueda ser tenido en cuenta a efectos expropiatorios. En todo caso, tales obras requerirán la previa autorización del administrador de infraestructuras ferroviarias, el cual podrá establecer las condiciones en las que deban ser realizadas, sin perjuicio de los demás permisos o autorizaciones que pudieran resultar necesarios en función de la normativa aplicable.

Línea Límite de Edificación (Art. 34 RD 2387/2004)

A ambos lados de las líneas ferroviarias que formen parte de la Red Ferroviaria de Interés General se establece la Línea Límite de Edificación (en adelante LLE), desde la cual hasta la línea ferroviaria queda prohibido cualquier tipo de obra de edificación, reconstrucción o de ampliación, a excepción de las que resulten imprescindibles para la conservación y mantenimiento de las que existieran a la entrada en vigor de la Ley

del Sector Ferroviario. Igualmente, queda prohibido el establecimiento de nuevas líneas eléctricas de alta tensión dentro de la superficie afectada por la LLE sin perjuicio de la posible existencia de cruces a distinto nivel con líneas eléctricas en las condiciones establecidas en el artículo 30.2.c).

La LLE se sitúa, con carácter general, a 50 metros de la arista exterior más próxima de la plataforma, medidos horizontalmente a partir de la mencionada arista.

Con carácter general, en las líneas ferroviarias que formen parte de la Red Ferroviaria de Interés General que discurran por zonas urbanas, el Ministerio de Fomento podrá establecer la LLE a una distancia inferior a la fijada en el apartado segundo, siempre que lo permita el planeamiento urbanístico correspondiente.

ORDEN FOM/2230/2005, de 6 de julio, por la que se reduce la Línea Límite de Edificación en los tramos de las líneas de la red ferroviaria de interés general que discurran por zonas urbanas.

Primero.- En los tramos de las líneas de la red ferroviaria de interés general que discurran por zonas urbanas y siempre que lo permita el planeamiento urbanístico correspondiente, queda establecida la línea límite de edificación a una distancia de veinte metros de la arista exterior más próxima de la plataforma.

Segundo.- Sin perjuicio de lo anterior, será posible asimismo reducir la distancia señalada en el apartado precedente en casos singulares siempre y cuando la reducción que se pretenda redunde en una mejora de la ordenación urbanística y no cause perjuicio a la explotación ferroviaria, previa solicitud del interesado y tramitación del correspondiente expediente administrativo, que deberá en todo caso ser informado favorablemente por el administrador de la infraestructura ferroviaria correspondiente.

Limitaciones al uso dentro de la Línea Límite de Edificación (Art. 36 RD 2387/2004)

1. Se podrán realizar, previa autorización del administrador de infraestructuras ferroviarias, obras de conservación y mantenimiento de las edificaciones existentes dentro de la LLE. Transcurrido el plazo de tres meses desde la solicitud sin que aquel se haya pronunciado, se entenderá su conformidad con la obra, si ésta no implica cambio del uso o destino de las edificaciones preexistentes.
2. El administrador de infraestructuras ferroviarias podrá autorizar dentro de la superficie afectada por la LLE, asimismo, la colocación de instalaciones provisionales fácilmente desmontables y la ejecución de viales, aparcamientos en superficie, isletas o zonas ajardinadas anexas a edificaciones, así como equipamientos públicos que se autoricen en la zona de protección sin invadir la línea límite de edificación.

Incidencia de las infraestructuras ferroviarias en el planeamiento urbanístico (Art. 17 RD 2387/2004)

1. Los planes generales y demás instrumentos generales de ordenación urbanística calificarán los terrenos que se ocupen por las infraestructuras ferroviarias que formen parte de la Red Ferroviaria de Interés General como sistema general ferroviario o equivalente, y no incluirán determinaciones que impidan o perturben el ejercicio de las competencias atribuidas al Ministerio de Fomento y al Administrador de Infraestructuras Ferroviarias.

2. De conformidad con el artículo 7 de la Ley 39/2003, del Sector Ferroviario, las obras de construcción, reparación o conservación de líneas ferroviarias, de tramos de las mismas o de otros elementos de la infraestructura tendrán la consideración de obras de interés general y sus proyectos serán, previamente a su aprobación, comunicados a la administración urbanística competente, a efectos de que compruebe, en su caso, su adecuación al correspondiente estudio informativo y emita el oportuno informe, que se entenderá favorable si transcurre un mes desde la presentación de la oportuna documentación sin que se hubiere remitido.

Limitaciones urbanísticas en los terrenos inmediatos al ferrocarril (Art. 288, 290 y 291 RD 1211/1990)

La construcción de nuevas urbanizaciones y centros o establecimientos tales como hospitales, deportivos, docentes, culturales y otros equipamientos equivalentes, implicará la obligación de construir un cruce a distinto nivel y, en su caso, la supresión del paso a nivel preexistentes, cuando el acceso a aquellos conlleve la necesidad de cruzar la línea férrea, siendo los costes de la construcción o supresión a cuenta del promotor de la urbanización o establecimientos.

Las nuevas líneas de ferrocarriles interurbanos que sean establecidas deberán hallarse cerradas por ambos lados de la vía, en el cruce de zonas clasificadas como Suelo Urbano (en adelante SU) y Urbanizable (en adelante SUBle).

La clasificación de unos terrenos por los que discurra el ferrocarril, como SU o SUBle, llevará implícita la obligación por parte de los propietarios del suelo, de realizar y conservar adecuadamente el correspondiente cerramiento, cuando se realicen las actuaciones urbanísticas de desarrollo y ejecución consecuentes con dicha clasificación, o antes, si, por razones de seguridad lo impone el Ministerio competente a propuesta o previo informe del correspondiente Ayuntamiento.

Los cerramientos que pretendan realizar los propietarios en las zonas de protección ubicadas fuera de los terrenos clasificados como SU o SUBle, precisarán de la autorización de la empresa titular de la línea que determinará el tipo de cerramiento a realizar. Los Planes Parciales correspondientes a sectores de SUBle, cruzados por, o inmediatos a las vías férreas, llevarán a cabo la correspondiente regulación respetando las limitaciones impuestas por la legislación especial ferroviaria.

En dichos planes deberá preverse la calificación como usos ferroviarios y, por lo tanto, no edificables, de los terrenos necesarios para la transformación de los cruces al mismo nivel de carreteras con líneas ferroviarias en pasos a distinto nivel.

Imposición de servidumbres. Expropiación forzosa (Art. 13 RD 2387/2004)

1. La aprobación, por el Ministerio de Fomento o por el ADIF, del correspondiente proyecto básico o del de construcción de líneas ferroviarias, de sus tramos o de otros elementos de la infraestructura ferroviaria o de la modificación de las preexistentes que requiera la utilización de nuevos terrenos, supondrá la declaración de utilidad pública o interés social, la necesidad de la ocupación y de la declaración de su urgencia, a efectos de la expropiación forzosa de aquellos en los que deba construirse la línea, el tramo o el elemento de la infraestructura ferroviaria o que sean necesarios para modificar las preexistentes, según lo previsto en la legislación expropiatoria.

2. La declaración de utilidad pública o interés social y la necesidad de ocupación se referirán también a los bienes y derechos comprendidos en el replanteo del proyecto y en las modificaciones de obras que puedan aprobarse posteriormente.
3. A los efectos indicados en los apartados precedentes, los proyectos de líneas ferroviarias, de sus tramos o de otros elementos de las infraestructuras ferroviarias y sus modificaciones deberán comprender la definición del trazado y la determinación de los terrenos, construcciones u otros bienes o derechos que se estime preciso ocupar o adquirir para la construcción, defensa o servicio de aquéllas y la seguridad de la circulación.

7 EL RÉGIMEN URBANÍSTICO DEL SUELO

7.1 LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD Y LA PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD EN LAS PLUSVALÍAS

Según el artículo 33 de la Constitución española de 1978:

- Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia.
- La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las Leyes.
- Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las Leyes.

La Ley del Suelo de la Región de Murcia (en adelante LSRM) se remite en este campo a la ley del suelo estatal 6/98 que establecía en el derecho de propiedad. Las facultades urbanísticas del derecho de propiedad se ejercerán siempre dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en las leyes o, en virtud de ellas, por el planeamiento con arreglo a la clasificación urbanística de los predios. Por otro lado, la ordenación del uso de los terrenos y construcciones establecida en el planeamiento no conferirá derecho a los propietarios a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en las leyes.

7.2 EL DERECHO A INDEMNIZACIÓN

Según la LRSV 6/98, la modificación o revisión del planeamiento sólo podrá dar lugar a indemnización por reducción de aprovechamiento si se produce antes de transcurrir los plazos previstos para su ejecución en el ámbito en el que a dichos efectos se encuentre incluido el terreno, o transcurridos aquéllos, si la ejecución no se hubiere llevado a efecto por causas imputables a la Administración. Las situaciones de fuera de ordenación surgidas por los cambios del planeamiento no serán indemnizables, a excepción de lo previsto en el apartado anterior.

Si en el momento de entrada en vigor de la modificación o revisión del planeamiento se hubiera obtenido la licencia de construcción, pero aun no se hubiera iniciado la edificación, se declarará extinguida, con audiencia del interesado, la eficacia de la licencia en cuanto sea disconforme con la nueva ordenación, debiendo fijarse la indemnización, en el mismo expediente, por la reducción del aprovechamiento resultante de las nuevas condiciones urbanísticas, así como por los perjuicios que justificadamente se acrediten de conformidad con la legislación general de expropiación forzosa.

Si la edificación ya se hubiera iniciado la Administración podrá modificar o revocar la licencia, fijándose la indemnización de acuerdo con lo establecido en el número anterior.

7.3 REPARTO EQUITATIVO DE BENEFICIOS Y CARGAS Y PARTICIPACIÓN EN LAS PLUSVALÍAS

Según establece la LSRM, los propietarios tendrán derecho a iniciar o a adherirse a un proceso urbanizador iniciado costeando el mismo en su parte proporcional y obteniendo con él, el derecho edificatorio que éste genere, conforme venga indicado en el planeamiento y en el proyecto de reparcelación. Los propietarios deberán contribuir, en los términos establecidos en las leyes, a la acción urbanística de los entes públicos, a los que corresponderá, en todo caso, la dirección del proceso, sin perjuicio de respetar la iniciativa de aquéllos.

La gestión pública a través de su acción urbanizadora y de las políticas de suelo suscitará, en la medida más amplia posible, la participación privada.

En los supuestos de actuación pública, la Administración actuante promoverá la participación de la iniciativa privada aunque ésta no ostente la propiedad del suelo. Independientemente de quien lidere el proceso, los propietarios deberán ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración todo el suelo necesario para los viales, espacios libres, zonas verdes, dotaciones públicas y sistemas generales que el planeamiento general, incluya en el ámbito a efectos de su gestión. En suelo urbanizable y urbano sin urbanización consolidada la ley autonómica deberá indicar el porcentaje del aprovechamiento del ámbito de actuación que deberá cederse a la administración actuante, siendo éste de un máximo del 10%.

7.4 CLASIFICACIÓN DEL SUELO

La LSRM establece que el Plan General Municipal de Ordenación clasificará el territorio municipal en suelo urbano, no urbanizable y urbanizable. Los terrenos destinados a sistemas generales, podrán o no ser objeto de clasificación, sin perjuicio de que se adscriban a las diferentes clases de suelo a efectos de su valoración y obtención. A continuación se caracterizan las características principales de cada una de las clases de manera resumida:

CLASE	CATEGORÍA	CONCEPTO
SUELO URBANO	CONSOLIDADO	Áreas transformadas que no requieren urbanización o reparcelación.
	SIN CONSOLIDAR	Enclaves que requieren delimitación de unidades de Actuación.
	NUCLEO RURAL	Asentamientos tradicionales.
	ESPECIAL	Alineaciones de edificación en borde de caminos públicos, dotados de servicios.

SUELO NO URBANIZABLE	PROTECCIÓN ESPECÍFICA	Protegido por la legislación específica (Medio Ambiente, Patrimonio Histórico, Defensa, etc.)
	PROTEGIDO POR EL PLANEAMIENTO	Protegido por el propio Plan por valores paisajísticos, agrícolas, productivos, etc, Reservas de infraestructuras.
	INADECUADO	Para el desarrollo urbano, justificado como tales por el Plan.
SUELO URBANIZABLE	SECTORIZADO	Áreas previstas para su desarrollo urbanístico.
	SIN SECTORIZAR	Suelo residual apto para la urbanización.
SUELO URBANIZABLE ESPECIAL		Suelos específicos con peculiares características, asentamientos y urbanización parcial (huertas-jardín)

Figura 1. Clasificación de suelos según LSRM. Fuente: Rodenas Cañada J.M.

7.4.1 SUELO URBANO

Constituirán el suelo urbano las áreas ya transformadas que el planeamiento urbanístico general clasifique como tal por:

- Disponer de acceso rodado y de los servicios de abastecimiento y evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica, debiendo tener estos servicios características adecuadas para servir a la edificación existente o prevista por el Plan.
- Estar consolidadas por la edificación en cuantía superior a las dos terceras partes de la superficie apta para la misma, según la ordenación establecida por el Plan.

También tendrán la consideración de suelo urbano los sectores que, en ejecución del planeamiento, sean urbanizados de acuerdo con el mismo. El propio planeamiento urbanístico general establecerá los requisitos mínimos que han de reunir los servicios urbanísticos que menciona el apartad a) anterior para que puedan considerarse suficientes en relación con la ordenación prevista, así como la forma de computar el grado de consolidación a que se refiere el apartado b), atendiendo especialmente a las particularidades de las categorías definidas en el apartado siguiente.

Categorías de suelo urbano

Tendrán la consideración de suelo urbano consolidado por la urbanización en el que no resulte necesario el desarrollo de mecanismos de equidistribución de beneficios y cargas. Tendrán la consideración de suelo urbano sin consolidar los terrenos que el planeamiento delimite como Unidades de Actuación para su ejecución como unidad integrada, entendiendo como tal la que requiera mecanismos de equitativa distribución de beneficios y cargas y ejecución de proyectos de urbanización. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, en el suelo urbano consolidado podrán delimitarse Unidades de Actuación para llevar a cabo operaciones de renovación o mejora urbana

Tendrán la consideración de suelo urbano de núcleo rural los terrenos, incluidos los de la huerta tradicional de la Región de Murcia, que, por existir agrupaciones de viviendas con viario e infraestructura común y relaciones propias de la vida comunitaria, constituyan un asentamiento de población tradicional reconocido oficialmente por un topónimo y especialmente vinculado a las actividades del sector primario. Tendrán la consideración de suelo urbano especial los terrenos, incluidos los de la huerta tradicional de la Región de Murcia, que, careciendo de alguno de los requisitos del apartado anterior, constituyan un asentamiento con frente a camino público tradicional.

Solares

Tendrán la consideración de solares las superficies de suelo urbano aptas para la edificación que reúnan los requisitos:

- a) Que tengan fijada por el planeamiento urbanístico su ordenación, alineaciones y rasantes respecto de la vía pública a que afronten o, si se trata de suelo urbano de núcleo rural o urbano especial, que estén consolidados de hecho
- b) Que estén urbanizados con arreglo a los requisitos que se establezcan por el planeamiento urbanístico general o, en su defecto, que, además de los señalados anteriormente para su consideración como urbanos, dispongan de pavimentación de calzadas, encintado de aceras, alumbrado público y otros servicios legalmente exigibles.

7.4.2 SUELO NO URBANIZABLE

Según la LSRM, constituirán el suelo no urbanizable los suelos con la categoría de suelo no urbanizable de protección específica, los terrenos, incluidos los de la huerta tradicional de la Región de Murcia, que deben preservarse del proceso urbanizador, por estar sujetos a algún régimen específico de protección incompatible con su transformación urbanística, de conformidad con la legislación sectorial, por sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, para la prevención de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a servidumbres para la protección del dominio público.

También tendrán esta clasificación, con la categoría de suelo no urbanizable protegido por el planeamiento, los terrenos, incluidos los de la huerta tradicional de la Región de Murcia, que el Plan General justificadamente así clasifique por sus propios valores de carácter agrícola, forestal, ganadero, minero, paisajístico o por otras riquezas naturales, así como aquellos que se reserven para la implantación de infraestructuras o servicios públicos.

Tendrán igualmente la clasificación de suelo no urbanizable con la categoría de inadecuados los terrenos que el Plan General considere justificadamente como tales por imperativo del principio de utilización racional de los recursos naturales o por la necesidad de garantizar un desarrollo sostenible del territorio, de acuerdo con el modelo de desarrollo urbano y territorial definido por el planeamiento.

7.4.3 SUELO URBANIZABLE

Constituirán el suelo urbanizable los terrenos que no tengan reconocido por el planeamiento la condición de suelo urbano o de suelo no urbanizable. En esta clase de suelo se podrá establecer la categoría de suelo urbanizable especial para aquellos terrenos específicos, incluidos los de la huerta tradicional de la Región de Murcia, con peculiares características de asentamientos existentes, con urbanización parcial y especial entorno ambiental, que tendrán el régimen legalmente previsto para su protección ambiental.

En esta clase de suelo, tendrá la condición de suelo urbanizable sectorizado el integrado por los terrenos que así se delimiten para su urbanización, según el modelo y estrategia de desarrollo del planeamiento urbanístico. El resto de suelo urbanizable tendrá la condición de suelo urbanizable sin sectorizar.

7.5 RÉGIMEN DEL SUELO URBANO

En cuanto a sus derechos, los propietarios de suelo urbano tienen el derecho a completar la urbanización de los terrenos para que adquieran la condición de solar y a edificar éstos en las condiciones establecidas en el planeamiento, así como, en su caso, a promover el planeamiento de desarrollo y los instrumentos de gestión y urbanización que resulten necesarios.

En cuanto a los deberes, los propietarios de terrenos en suelo urbano consolidado deberán completar a su costa la urbanización necesaria para alcanzar la condición de solar y edificarlos de conformidad con las determinaciones y, en su caso, plazos establecidos en el planeamiento.

Cuando se trate de terrenos que se incluyan en Unidades de Actuación para llevar a cabo operaciones aisladas de renovación o mejora urbana, sus propietarios estarán sujetos a la cesión de viales y dotaciones públicas previstas en el Plan. Los propietarios de suelo urbano sin consolidar incluidos en Unidades de Actuación, deberán:

- Ceder gratuitamente al Ayuntamiento los terrenos destinados a viales, zonas verdes y dotaciones públicas, de carácter local o general, establecidas por el planeamiento.
- Ceder los terrenos en que se localice el 10 % del aprovechamiento de la Unidad de Actuación o adquirir, a requerimiento de la Administración actuante, dicho aprovechamiento por el valor establecido en la legislación vigente para su cesión a aquélla. La cesión será del 5 por ciento en aquellos casos que el planeamiento lo justifique por ser necesario para la viabilidad de la actuación.
- Costear la urbanización de la unidad de actuación en la misma proporción de aprovechamiento urbanístico que les corresponda, y ejecutarla en los plazos previstos por el planeamiento cuando se gestionen por un sistema de iniciativa privada.
- Edificar los solares conforme a lo que el planeamiento establezca y en los plazos que, en su caso, fije. En los sistemas de iniciativa privada los propietarios deberán promover los instrumentos de planeamiento de desarrollo, gestión y urbanización en los plazos previstos por el Plan y costearlos en la proporción que les corresponda.

Los propietarios de terrenos incluidos en estas categorías de suelo urbano están obligados a costear los servicios requeridos por el Plan General y ceder gratuitamente los terrenos necesarios para la regularización del viario cuando así lo prevea el mismo. En su caso, deberán incorporarse al proceso urbanizador y edificatorio a partir del momento de la aprobación del correspondiente planeamiento de desarrollo, asumiendo los deberes señalados para el suelo urbano consolidado o sin consolidar, según el caso.

En general, el suelo urbano podrá edificarse cuando los terrenos adquieran la condición de solar, o bien cuando se asegure la ejecución simultánea de la urbanización y la edificación mediante las garantías señaladas en los artículos 162 y 211 de la LSRM. Podrán implantarse en las áreas donde el uso esté permitido, actividades económicas o dotaciones con anterioridad a la aprobación de los instrumentos de gestión y urbanización, siempre que respeten la ordenación señalada en el planeamiento, con las condiciones y garantías señaladas en el artículo 162 de la LSRM. Cuando la ordenación no estuviera totalmente definida por estar remitida a planeamiento de desarrollo, sólo podrán autorizarse los usos y obras provisionales contemplados en la LSRM.

En el caso del suelo de núcleo rural, hasta tanto se apruebe el correspondiente planeamiento específico, en esta categoría de suelo podrá edificarse cuando los terrenos tengan acceso a vía pública y las construcciones se destinen a usos relacionados con las actividades propias del medio rural, o a vivienda para las necesidades de la población residente en dichos núcleos, debiendo asumir los propietarios las obligaciones establecidas en el plan general para este régimen. Las construcciones deberán ser adecuadas a las condiciones que señale el planeamiento, conforme a las tipologías tradicionales características del núcleo.

En el suelo especial, los terrenos incluidos en esta categoría podrán edificarse cuando el planeamiento general o de desarrollo defina los parámetros y condiciones de edificación y siempre que dé frente a camino público preexistente. En otro caso, sólo podrán autorizarse los usos y obras provisionales contemplados en la LSRM. El régimen del suelo urbano se puede ver resumido en la siguiente tabla:

CLASE y Categoría	DEFINICIÓN	CONCEPTO	RÉGIMEN de Edificación
<i>SUC</i>	<i>Suelo Urbano Consolidado</i>	Áreas ya transformadas urbanísticamente que no requieren proceso urbanizador, salvo operaciones puntuales de remodelación o mejora urbana (U.A)	Directamente ordenados y edificables, excepto delimitación de PERI/E.D./U.A. Adquiridos derechos urbanísticos Cesión de viales (y dotaciones con U.A.) No hay cesión de aprovechamiento. Usos y obras provisionales.
<i>SUSC</i>	<i>Suelo Urbano Sin Consolidar</i>	Enclaves de suelo sujeto a U.A. para su ejecución integrada. Delimitado en Plan General.	Cesiones dotaciones y viales Cesión de aprovecham.= 10ó5% (S/Cargas) <u>Régimen transitorio</u> para usos no residenciales. (con ordenación) Usos y obras provisionales
<i>SUNR</i> <i>SUAE</i>	<i>Suelo Urbano Núcleo Rural y Especial</i>	Asentamientos tradicionales a conservar o potenciar y alineaciones a caminos públicos. Delimitados en Plan General	<u>Régimen tolerante</u> de edificación directa si dispone de acceso o frente a vía pública hasta su ordenación por Plan Especial. Cesión de viales. Usos y obras provisionales

Figura 2. Régimen de edificación del suelo urbano. Fuente: Rodenas Cañada J.M.

7.6 RÉGIMEN DEL SUELO NO URBANIZABLE

Contrariamente a lo que se pueda pensar también existe un régimen de aprovechamiento y edificación del suelo no urbanizable (evidentemente mucho más restrictivo que el anterior). Los propietarios de suelo clasificado como no urbanizable tendrán derecho a usar, disfrutar y disponer de sus terrenos conforme a la naturaleza de los mismos, siempre que no suponga la transformación de su estado o características esenciales. Existen supuestos en los que se podrá edificar en el suelo no urbanizable, con arreglo a lo dispuesto en los casos dispuestos que establezca la LSRM.

Constituyen deberes de los propietarios de suelo no urbanizable, los siguientes:

- Destinar el suelo y edificaciones a los usos agrícolas, forestales, ganaderos, cinegéticos, mineros u otros vinculados a la utilización racional de los recursos naturales, dentro de los límites que establezcan las normas sectoriales que les afecten y el planeamiento urbanístico.
- Conservar y mantener el suelo y su masa vegetal en las condiciones precisas para salvaguardar el equilibrio ecológico, preservar el suelo de la erosión, impedir la contaminación medioambiental, restaurar los espacios naturales cuando venga exigido por la legislación y prevenir riesgos naturales.

En esta categoría de suelo no podrá realizarse ningún tipo de construcción o instalación, excepto las expresamente previstas en el planeamiento específico de protección, que se podrán autorizar mediante licencia municipal, sin perjuicio de las ordenaciones sectoriales correspondientes. En defecto de planeamiento específico o instrumentos de ordenación del territorio, sólo se podrán autorizar por la Administración Regional, excepcionalmente, previo informe favorable del organismo competente en razón de la materia, los usos provisionales previstos en esta Ley, así como las instalaciones necesarias para el establecimiento, funcionamiento y conservación de las infraestructuras y servicios públicos.

En el caso de suelo no urbanizable protegido por el planeamiento o inadecuado para el desarrollo urbano, Se podrán autorizar, mediante licencia municipal, los usos y construcciones permitidos por el Plan General que sean estrictamente necesarios para el normal funcionamiento de las actividades propias de cada una de las zonas delimitadas. Excepcionalmente podrá autorizarse, mediante licencia municipal, el uso de vivienda unifamiliar, ligado a la actividad productiva de la explotación a partir de una superficie mínima de la explotación. Esta superficie será al menos de 20.000 metros cuadrados en el suelo protegido. En el suelo calificado como inadecuado esta superficie mínima será de 10.000 m² o de 5.000 m² si la finca hubiera surgido en escritura pública de fecha anterior al 17 de junio de 2001.

Podrán autorizarse, de forma excepcional, por la Administración Regional, actuaciones específicas de interés público, en lo que resulte aplicable a esta clase de suelo, justificando su ubicación y siempre que se respeten los valores y criterios señalados en el planeamiento general, debiendo resolver adecuadamente las infraestructuras precisas para su funcionamiento. Los suelos reservados por el Plan General para sistemas generales de infraestructuras o servicios públicos, que no

resulten afectados una vez ejecutados los mismos, quedarán sujetos al régimen correspondiente a la categoría de suelo colindante o a la que el planeamiento prevea.

La casuística expresada se puede ver resumida en la siguiente tabla:

<i>SNUE</i>	<i>Suelo No Urbanizable de Protección Específica</i>	Protegido por su legislación específica (M. Ambiental, Patrimonio Histórico, Defensa, etc.)	Régimen Excepcional Restrictivo Solo usos expresamente admitidos por legislación o planes específicos. En su defecto, previos informes sectoriales, y Autorización CARM, Usos provisionales e infraestructuras y servicios.
<i>SNUP</i>	<i>Suelo No Urbanizable Protegido por el Planeamiento</i>	Delimitación justificada en el P.G. por valores a proteger: Agrícolas, productivos, paisaje, Entornos de protección, reservas de suelo para S.G. Infraestructuras, y servicios públicos..	Régimen Excepcional de usos propios de la explotación, estrictamente necesarios y Usos provisionales. Vivienda unifamiliar ligada al uso productivo.(P. Mínima 20.000 m2) Autorización CARM. para todos los usos de interés público (y para Vivienda y usos provisionales en PGMO no adaptados).
<i>SNUI</i>	<i>Suelo No Urbanizable Inadecuado</i>	Justificados por ppo. de utilización racional de recursos o desarrollo sostenible s/modelo del PGMO	Idem SNUP (excepto P. Min. de 10.000m2 o de 5.000m2 en fincas surgidas en escritura anterior a 17/6/01.)

Figura 3. Régimen de edificación del suelo no urbanizable. Fuente: Rodenas Cañada J.M.

7.7 RÉGIMEN DEL SUELO URBANIZABLE

Los propietarios de suelo clasificado como urbanizable tendrán derecho a disponer de sus terrenos conforme a la naturaleza de los mismos y a promover su transformación urbanística instando la aprobación del correspondiente planeamiento de desarrollo al Ayuntamiento, de conformidad con las determinaciones del PGMO. En suelo urbanizable sectorizado, para promover su transformación urbanística, bastará con la presentación ante el Ayuntamiento del correspondiente Plan Parcial, o, en su caso, Especial.

En suelo urbanizable sin sectorizar, para promover la transformación urbanística de determinados terrenos, se podrá recabar del Ayuntamiento, cédula de urbanización sobre su adecuación al planeamiento urbanístico y a otros instrumentos de ordenación territorial o sectorial. Dicha cédula tendrá una vigencia máxima de dos años.

En tanto no se apruebe el correspondiente planeamiento de desarrollo, los propietarios del suelo urbanizable deberán respetar las incompatibilidades de uso señaladas en el Plan General Municipal de Ordenación. En el suelo urbanizable sectorizado, cuyo desarrollo prevea el Plan General por iniciativa privada, los propietarios deberán, además, formular el planeamiento de desarrollo en los plazos que en su caso se establezcan.

Una vez aprobado el correspondiente instrumento de planeamiento, los propietarios de suelo urbanizable sectorizado estarán sujetos a los deberes siguientes:

- a) Proceder a la efectiva equidistribución de beneficios y cargas derivados del planeamiento, debiendo promover, en caso de iniciativa privada, los instrumentos de gestión y urbanización en los plazos previstos por el Plan y el Programa de Actuación y costearlos en la proporción que les corresponda.
- b) Obtener y ceder gratuitamente los terrenos destinados a sistemas generales vinculados o adscritos al sector.
- c) Ceder gratuitamente al Ayuntamiento el suelo destinado a viales, espacios libres, zonas verdes y equipamientos públicos de carácter local establecidos por el planeamiento, de conformidad con los estándares que se determinan en la presente Ley.
- d) Ceder al Ayuntamiento los terrenos en que se localice el 10% del aprovechamiento del sector o adquirir, a requerimiento de la Administración actuante, dicho aprovechamiento por el valor establecido en la legislación vigente.
- e) Costear, y en su caso, ejecutar las infraestructuras de conexión con los sistemas generales y las obras de ampliación o refuerzo requeridas por la dimensión y características del sector, de conformidad con los requisitos y condiciones que establezca el planeamiento general, o, en su caso, la cédula de urbanización o el Programa de Actuación.
- f) Costear y, en su caso, ejecutar las obras de urbanización del sector, de conformidad con el planeamiento o el programa de actuación, en los plazos previstos.
- g) Solicitar la licencia de edificación y edificar los solares en los plazos que se fijen en éste y en la preceptiva licencia municipal.

Existe también un régimen transitorio de edificación. Hasta tanto se apruebe el correspondiente planeamiento de desarrollo, en el suelo urbanizable sectorizado no podrán realizarse obras, salvo los sistemas generales que puedan ejecutarse mediante Planes Especiales. No obstante, en el supuesto de que el PG así lo prevea y establezca una preordenación básica del sector, podrán admitirse construcciones aisladas destinadas a industrias, actividades terciarias o dotaciones compatibles con su uso global, siempre que no dificulten la ejecución del planeamiento de desarrollo. En suelo urbanizable especial, y cuando se den las mismas condiciones y con las mismas garantías, podrán admitirse usos y actividades vinculadas al sector primario, incluido el uso de vivienda ligada a dichas actividades, fijándose como parcela mínima 2.500 metros cuadrados. El régimen transitorio del apartado anterior quedará suspendido cuando se alcance el grado de colmatación determinado por el Plan General.

En el suelo urbanizable sin sectorizar, hasta tanto se apruebe el correspondiente planeamiento de desarrollo, podrán realizarse obras o instalaciones de carácter provisional, y aquellos sistemas generales que puedan ejecutarse mediante Planes Especiales, quedando el resto de los usos y construcciones sujetos al régimen de edificación siguiente:

- Se respetarán las incompatibilidades de uso y las condiciones específicas señaladas por el Plan General para cada una de las zonas que, en su caso, establezca, así como las normas sectoriales que les sean de aplicación.
- Este régimen transitorio deberá suspenderse por el Ayuntamiento o por el Consejero competente en materia de urbanismo, previa audiencia del Ayuntamiento, en las áreas en las que, individualmente consideradas, se alcancen circunstancias de

transformación o consolidación determinadas conforme a indicadores objetivos fijados en el Plan General.

- Se podrán autorizar, mediante licencia municipal, las siguientes construcciones ligadas a la utilización racional de los recursos naturales: a) Construcciones e instalaciones vinculadas a explotaciones de naturaleza agrícola, ganadera o del sector primario. b) Instalaciones necesarias para el establecimiento, funcionamiento y conservación de las infraestructuras y servicios públicos. c) Áreas e instalaciones de servicio vinculadas funcionalmente a las carreteras. d) Vivienda unifamiliar ligada a las actividades anteriores.

- Excepcionalmente, podrán admitirse, previa autorización, actuaciones específicas de interés público, siempre que se justifiquen las razones para su localización fuera del suelo urbano o urbanizable sectorizado. Podrán incluirse en este supuesto las siguientes construcciones e instalaciones: a) Construcciones destinadas a dotaciones y equipamientos colectivos y alojamientos para grupos específicos. b) Establecimientos turísticos. c) Establecimientos comerciales. d) Actividades industriales y productivas. e) Instalaciones de depósito y aparcamientos al aire libre de gran extensión.

Todo lo expuesto puede verse en la tabla siguiente de manera resumida:

<i>SUES</i>	<i>Suelo Urbanizable Sectorizado</i>	<p>Áreas delimitadas como Sectores para su urbanización como ensanche de núcleos o desarrollo de unidades urbanísticas integradas.</p> <p>Iniciativa pública o concertada.</p> <p>Preordenado o pormenorizado por PGMO o remitido a PLAN PARCIAL o ESPECIAL</p>	<p><u>Régimen transitorio restrictivo con preordenación para usos no residenciales.</u> En SUE Especial también uso residencial ligado al sector primario (P.mín.2.500 m2.) Usos y obras provisionales y S.Grales. <u>Cesión de aprovechamiento s/Sistema:</u> -Iniciativa pública: 10% sin urbanizar. -Iniciativa concertada: reducción de gastos -Iniciativa privada: 10% urbanizado Cesiones dotaciones y viales Cesión SS.GG. (con aprovechamiento)</p>
<i>SUE</i>	<i>Suelo Urbanizable Sin Sectorizar</i>	Suelo Residual apto para su urbanización previa Cédula de Urbanización	<p><u>Régimen transitorio controlado de edificación y parcelación.</u> (p.mín. 5.000m2 y 2.500 en SUE Especial) Autorización CARM usos de interés público. Fianzas y garantías a cuenta Usos y obras provisionales y S.Grales <u>Cesiones de aprovechamiento :s/Sistema</u></p>

Figura 4. Régimen de edificación del suelo urbanizable. Fuente: Rodenas Cañada J.M.

7.8 RÉGIMEN DE FUERA DE ORDENACIÓN

Los edificios e instalaciones erigidos con anterioridad a la aprobación del planeamiento urbanístico que resultaren sustancialmente disconformes con las determinaciones del mismo, serán considerados fuera de ordenación. El planeamiento señalará aquellos supuestos de aplicación este régimen de fuera de ordenación, y fijará los márgenes de tolerancia precisos para ajustar su alcance a las edificaciones incompatibles con la ordenación. No podrán realizarse en ellas obras de consolidación, aumento de volumen, modernización o que supongan un incremento de su valor de expropiación, aunque sí las reparaciones requeridas para el mantenimiento de la actividad legítimamente establecida.

No obstante, cuando no se dificulte la ejecución de las determinaciones previstas en el planeamiento, podrán admitirse usos, obras o instalaciones de carácter provisional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo anterior.

7.9 PARCELACIONES

Se considerará parcelación urbanística la división simultánea o sucesiva de terrenos en dos o más lotes para su incorporación al proceso urbanizador en la forma determinada por el planeamiento, o que pueda dar lugar a la transformación urbanística del suelo o a la formación de núcleo urbano. Todo acto de división, segregación o fraccionamiento de terrenos o parcelación queda sujeto a licencia conforme LSRM. Los notarios y registradores de la propiedad exigirán, para autorizar e inscribir, respectivamente, escrituras de división de terrenos, que se acredite el otorgamiento de licencia, de conformidad con la legislación estatal aplicable.

A efectos urbanísticos, serán indivisibles:

- a) Las parcelas cuyas dimensiones sean menores del doble de la superficie determinada como mínima en el planeamiento, salvo que el exceso sobre dicho mínimo se adquiera simultáneamente por los propietarios de terrenos colindantes, con el fin de agruparlos y formar una nueva finca de superficie superior a la mínima.
- b) Las parcelas que hayan agotado las posibilidades edificatorias otorgadas por el planeamiento.
- c) Las parcelas en suelo urbanizable cuando las resultantes no reúnan los requisitos de un frente mínimo de 50 metros.

Los notarios y registradores de la propiedad harán constar en la descripción de las fincas su cualidad de indivisibles, en su caso. Al otorgarse licencia de edificación sobre una parcela comprendida en el apartado b), el Ayuntamiento lo comunicará al Registro de la Propiedad para su constancia en la inscripción de la finca.

En suelo no urbanizable quedan prohibidas las parcelaciones urbanísticas. No se admitirán divisiones, segregaciones o fraccionamientos de cualquier tipo en contra de lo dispuesto en la legislación agraria, forestal o de similar naturaleza. Tampoco se admitirán, por razones paisajísticas objeto de protección específica conforme a la legislación aplicable, parcelaciones rústicas que conlleven modificaciones sustanciales en la configuración del territorio o la apertura de nuevos viales de uso público no previstos en los Planes Especiales o por el organismo competente en agricultura.

En suelo urbano será posible la división o segregación de terrenos con arreglo a lo dispuesto en el planeamiento urbanístico.

En suelo urbanizable, hasta tanto se apruebe el correspondiente planeamiento de desarrollo, no podrán realizarse parcelaciones urbanísticas en esta clase de suelo. No obstante, se podrán segregar terrenos cuando, además de respetar las unidades mínimas de cultivo, las parcelas resultantes den frente a vías públicas preexistentes con un frente mínimo de 50 metros, prohibiéndose la apertura de nuevos caminos públicos; en todo caso sin perjuicio de lo establecido en la legislación agraria estatal

para usos con fines agrícolas. Aprobado el planeamiento urbanístico de desarrollo, las parcelaciones se ajustarán a lo dispuesto en aquél.

8 EL PLANEAMIENTO GENERAL

La ordenación urbanística de los municipios se establecerá a través de Planes Generales Municipales de Ordenación, que son instrumentos de ordenación de un término municipal completo. Los Planes Generales Municipales de Ordenación se desarrollarán, según los casos, mediante Planes Parciales, Planes Especiales y Estudios de Detalle. Se podrán redactar Normas Complementarias del planeamiento general municipal en los aspectos no previstos o insuficientemente desarrollados por éste.

8.1 DETERMINACIONES DEL PLAN GENERAL

El Plan General Municipal de Ordenación tiene como objeto específico, en cada clase de suelo, lo siguiente:

- En suelo urbano, completar su ordenación mediante la regulación detallada del uso de los terrenos y de la edificación, señalar la renovación, mejora o reforma interior que resultaran procedentes; y definir aquellas partes de la estructura general del Plan correspondiente a esta clase de suelo, y las medidas concretas de actuación para su ejecución.
- En suelo no urbanizable, preservar dicho suelo del proceso de desarrollo urbano y establecer medidas adecuadas de protección del territorio y del paisaje.
- En suelo urbanizable, establecer la regulación genérica de los usos globales y niveles de intensidad, la definición de los elementos fundamentales de la estructura general de la ordenación urbanística del territorio, el carácter público o privado de las actuaciones previstas y los compromisos para su desarrollo en las actuaciones concertadas, así como establecer sectores de planeamiento y la forma y condiciones en que podrán delimitarse e incorporarse al desarrollo urbano. El Plan General podrá establecer una ordenación básica del suelo urbanizable sectorizado u ordenar pormenorizadamente el mismo sin necesidad, en este último caso, de la posterior tramitación de un plan de desarrollo.

El Plan General Municipal de Ordenación definirá el modelo de desarrollo urbano y territorial, conteniendo las siguientes determinaciones de carácter general:

- a) **Clasificación del suelo en los distintos tipos y categorías definidos**, usos globales, cuantificando sus superficies y porcentajes en relación con la superficie total del municipio.
- b) **Estructura general y orgánica del territorio**, integrada por los sistemas generales determinantes del desarrollo previsto, conforme a lo establecido en la normativa sectorial específica: comunicaciones, infraestructuras y servicios, espacios libres y equipamiento comunitario.
 - b.1) El **Sistema General de Comunicaciones** comprenderá las infraestructuras viarias, ferroviarias y de transporte público integrado, en sus distintas modalidades, incluidas las previsiones de vías verdes y carriles bici.

- b.2) El **Sistema General de Infraestructuras y Servicios** incluirá las diferentes redes lineales de servicios públicos de abastecimiento de agua, saneamiento y evacuación y los servicios esenciales o de interés general necesarios, de electrificación, energía y telecomunicaciones, así como los elementos nodales de dichos servicios.

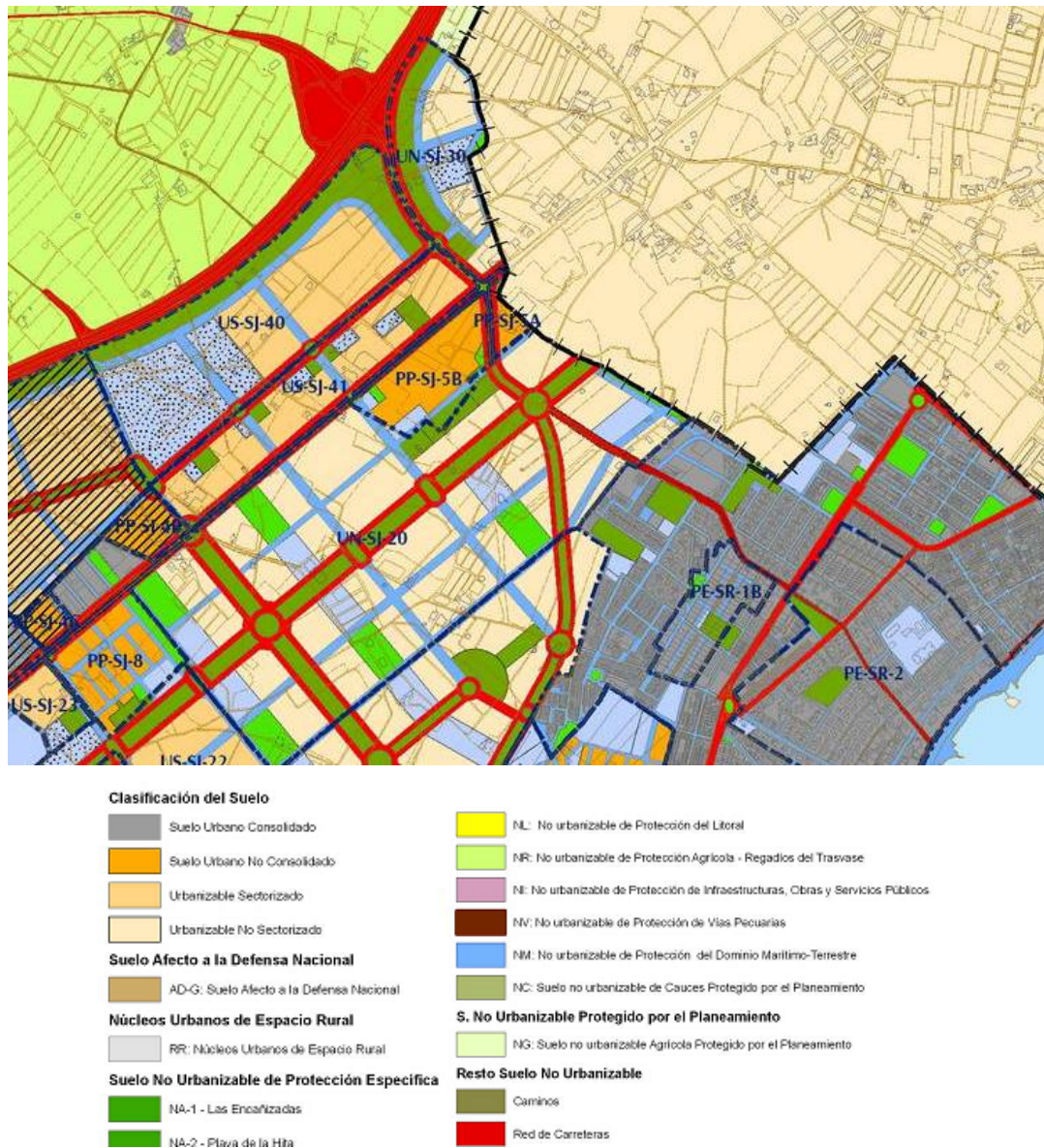


Figura 1. Estructura General + Clasificación de Suelo de un PGMO. Fuente: planos de Ordenación PGMO de San Javier

- b.3) El **Sistema General de Espacios Libres** estará constituido por los parques y jardines públicos, con una dotación mínima de 20 m² por cada 100 m² de aprovechamiento residencial, referida a la totalidad del suelo urbano y urbanizable sectorizado, incluido el correspondiente a los propios sistemas generales. Se incluirán también en este sistema los espacios naturales que así se califiquen, aunque no computen en el estándar anterior.
- b.4) El **Sistema General de Equipamiento Comunitario** estará constituido por las diferentes instalaciones colectivas al servicio general de la población, distinguiendo

las de titularidad pública y privada, tales como sanitarias, asistenciales, educativas, culturales, sociales, religiosas, deportivas, recreativas, comerciales u otras análogas, en la cuantía establecida por la normativa sectorial aplicable, pudiendo establecerse los usos específicos de forma indicativa.

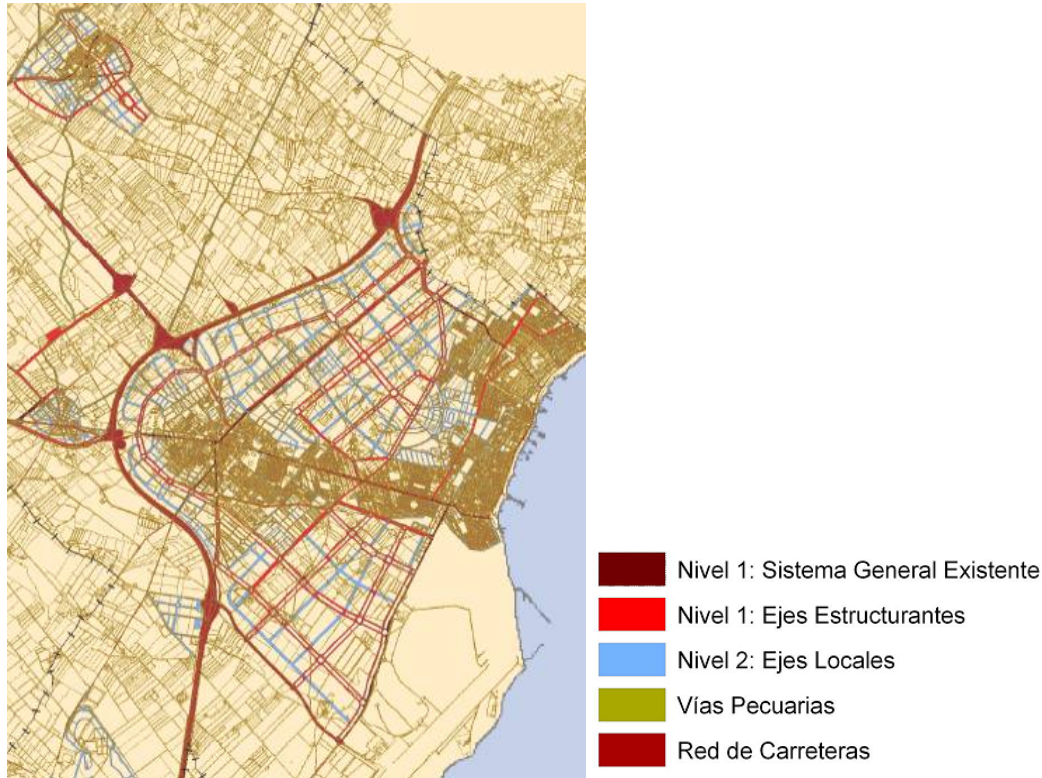


Figura 2. Sistema General de infraestructuras viarias. Fuente: Planos de Ordenación PGMO de San Javier.

- c) **Catálogos** con las medidas necesarias para la protección y rehabilitación de espacios, conjuntos, construcciones o elementos que participen de valores naturales, históricos, culturales o ambientales.
- d) Determinación de las **circunstancias que exijan la revisión del planeamiento**, por incidir sustancialmente en la configuración del modelo elegido, estableciendo para ello los indicadores objetivos necesarios.
- e) **Determinación de los plazos para el cumplimiento de los deberes urbanísticos**, así como para la elaboración, en su caso, del planeamiento de desarrollo.

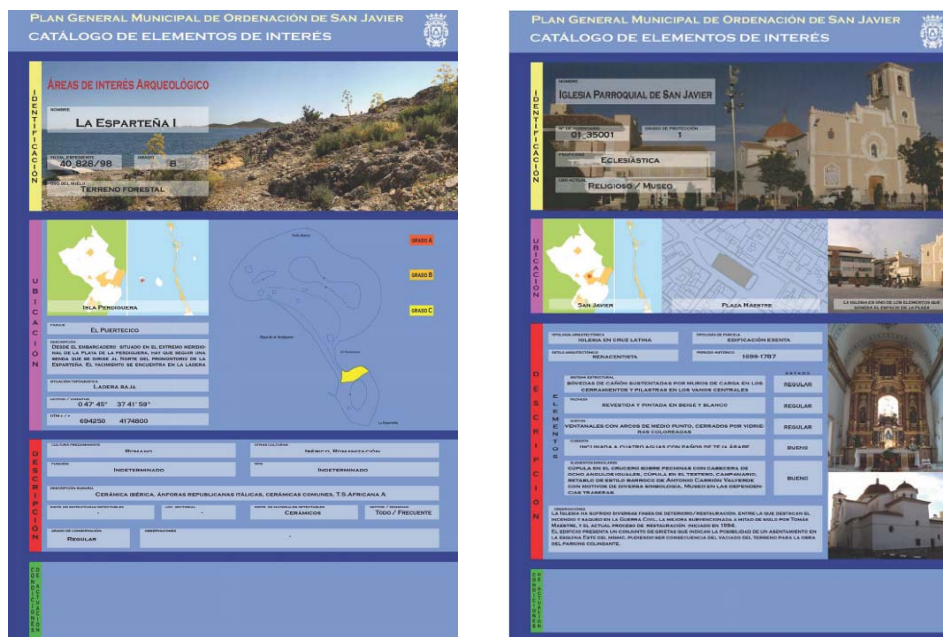


Figura 3. Ejemplos de fichas en Catálogo de Bienes Protegidos. Fuente: Memorias de Ordenación PGMO de San Javier.

f) Régimen aplicable a las construcciones existentes que resultaren disconformes con el planeamiento urbanístico e identificación de aquellos supuestos que resulten incompatibles con su ejecución.

g) El Plan delimitará **reservas de terrenos destinadas a los patrimonios públicos de suelo** para usos de interés público. Asimismo, podrá establecer la delimitación de áreas sujetas a los derechos de tanteo y retracto por parte de la Administración con el fin de facilitar los objetivos y la programación del Plan.

h) El Plan señalará el carácter indicativo de aquellas **determinaciones que puedan ajustarse o alterarse mediante el desarrollo del mismo sin necesidad de modificación de dicho Plan**, siempre que no afecten sustancialmente a la estructura general y orgánica del territorio.

Asimismo, contendrá aquellas otras determinaciones que el planeamiento deba recoger por indicación expresa del propio PGMO, en particular los **supuestos en que será preceptiva la evaluación de impacto ambiental** y las medidas de prevención y protección del medio ambiente frente al ruido, conforme a su normativa específica.

i) El Plan podrá **calificar suelo para uso exclusivo residencial de protección pública y establecer un porcentaje mínimo de aprovechamiento para este uso** específico en determinadas áreas. También podrá determinar las condiciones y ámbitos de aplicación de primas de aprovechamiento para usos que se propongan como alternativos al residencial indiferenciado, tales como el destinado a vivienda de protección pública o el **hotelero**.

8.1.1 DETERMINACIONES DEL SUELO URBANO

De forma específica, el PGMO deberá contener las siguientes **determinaciones en suelo urbano**:

- a) **Delimitación de su perímetro**, distinguiendo y justificando las diferentes categorías de suelo urbano, así como aquellos ámbitos sujetos a planeamiento de desarrollo.
- b) **Zonificación**, mediante asignación de usos, tipologías pormenorizadas y niveles de intensidad correspondientes a las diferentes zonas.
- c) **Reglamentación detallada** de usos, volumen, y condiciones higiénico-sanitarias de los terrenos y construcciones, así como las características estéticas de la edificación y su entorno.
- d) **Delimitación pormenorizada de las zonas verdes** destinadas a parques y jardines públicos en cuantía adecuada para satisfacer las necesidades de la población.
- e) **Calificación del suelo necesario para localización de los equipamientos colectivos** para el establecimiento de servicios de carácter docente, asistencial, sanitario, cultural, deportivo, administrativo, para infraestructuras y demás servicios de interés público y social, distinguiendo la titularidad pública o privada.
- f) **Delimitación de las Unidades de Actuación**, a efectos de la obtención de los terrenos de cesión obligatoria y gratuita destinados a viales, espacios libres y zonas verdes y dotaciones públicas; así como aquellas que tengan por objeto las operaciones de reforma interior. En la delimitación de Unidades de Actuación se expresará el aprovechamiento y el porcentaje de cesión en aplicación de los artículos 69.1.b) y 170 de la LSRM, en relación con el apartado g) siguiente.
- g) **Cuantificación comparativa del aprovechamiento** de todas las Unidades de Actuación, evaluando su **edificabilidad** expresada en m²/m² y el **porcentaje de suelo neto edificable** en m²/m². Se comparará también el **producto de ambos coeficientes**, que se utilizará como parámetro de referencia, para justificar adecuadamente las diferencias dentro de cada una de las **áreas urbanas homogéneas** que se delimitarán a estos efectos.
- h) **Justificación de la reducción de cesión de aprovechamiento que pueda establecerse en las Unidades de Actuación**, en función de las cargas e indemnizaciones que soporten a que se refiere el artículo 69.
- i) **Trazado y características de la red viaria y previsión de aparcamientos públicos**, con señalamiento de alineaciones y rasantes para la totalidad del suelo urbano, **excepto en las áreas sujetas a Plan Especial**; todo con sujeción a las determinaciones sobre accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas por la normativa específica.
- j) **Características y trazado de las galerías y redes** de abastecimiento de agua, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado y aquellos otros servicios que, en su caso, establezca el Plan de conformidad con la legislación específica, distinguiendo los existentes de los previstos.
- k) **Evaluación económica de la implantación de los servicios**, actuaciones aisladas y ejecución de las obras de urbanización a desarrollar por iniciativa pública.

El Plan General podrá determinar el **porcentaje de aprovechamiento que se deberá destinar a vivienda de protección pública en aquellas unidades de actuación donde se considere necesario**, lo que deberá tenerse en cuenta a efectos de lo establecido en los epígrafes g) y h) del apartado anterior. El Plan podrá señalar también la **cuantía de la prima de aprovechamiento para uso residencial protegido en función del**

porcentaje de aprovechamiento de la unidad de actuación que se destine a vivienda de protección pública, descontada, cuando exista, la reserva obligatoria a que se refiere el apartado anterior.

8.1.2 DETERMINACIONES DEL SUELO NO URBANIZABLE

El Plan General Municipal de Ordenación contendrá las siguientes determinaciones en relación con el **suelo no urbanizable**:

- a) **Delimitación de las áreas así clasificadas**, de conformidad con los criterios recogidos, justificando las razones de su inclusión en cada una de las categorías.
- b) **Delimitación de los ámbitos sujetos a planeamiento específico**, con las medidas de protección, mejora y conservación.
- c) **Medidas, condiciones y limitaciones para cada una de las categorías** en razón de los valores a proteger, dirigidas a evitar la formación de núcleos urbanos, de conformidad con el régimen urbanístico.
- d) **Normativa a la que deban sujetarse las construcciones** para su adaptación al ambiente rural y al paisaje en que se sitúen.

8.1.3 DETERMINACIONES DEL SUELO URBANIZABLE

El Plan General contendrá, en relación con el **suelo urbanizable sectorizado**, las siguientes determinaciones:

- a) **Delimitación de las áreas de suelo urbanizable sectorizado** para su desarrollo urbanístico a las que se **vincularán o adscribirán los sistemas generales necesarios para su ejecución**.
- b) **Asignación de usos globales y aprovechamientos de referencia** a los distintos sectores delimitados que deberán adscribirse a alguna de las siguientes **categorías**, según el uso preferente:
 - Residencial de alta densidad: más de 0,75 a 1m²/m² inclusive.
 - Residencial de media densidad: más de 0,50 a 0,75m²/m² inclusive.
 - Residencial de baja densidad: más de 0,25 a 0,50 m²/m² inclusive.
 - Residencial de mínima densidad: hasta 0,25 m²/m² inclusive.
 - De actividades económicas: hasta 0,75 m²/m² inclusive.
- c) La **vinculación o adscripción de sistemas generales y la inclusión de cada sector en una de las categorías anteriores deberá justificarse** en relación a su coherencia con el modelo territorial y al principio de la **equidistribución de beneficios y cargas**.
- d) El Plan General podrá establecer una **preordenación básica de los sectores o una ordenación pormenorizada, suprimiéndose, en este último caso, la necesidad de**

planeamiento de desarrollo, siempre que se contengan las determinaciones previstas para estos planes. No obstante **se podrá modificar la ordenación establecida en el Plan General, siempre que no se altere su estructura general**, mediante la tramitación posterior de planeamiento parcial, sin necesidad de proceder, en este supuesto, a la modificación del Plan General.

El PGMO señalará para el **suelo urbanizable sin sectorizar** las siguientes determinaciones:

a) **Criterios para la delimitación de los sectores**, de forma que se garantice su adecuada inserción en la estructura general establecida por el Plan y constituyan una unidad geográfica y urbanística integrada.

b) **Características técnicas y magnitudes mínimas** que han de reunir las actuaciones en esta categoría de suelo, en función de los distintos usos preferentes e incompatibles y dotaciones y equipamientos que les correspondan como **sistemas generales**, con una cuantía mínima destinada a parques y jardines públicos de 20 m² por cada 100 m² del aprovechamiento residencial establecido por el plan, lo que deberá tenerse en cuenta para asignación del aprovechamiento de referencia.

c) **Aprovechamiento global de referencia**, establecido en función de los usos admisibles que, en ningún caso, podrá superar el señalado en el apartado 1.b para el suelo urbanizable sectorizado.

Otras determinaciones en suelo urbanizable:

a) El PGMO **podrá establecer, para el suelo urbanizable especial y para aquellas áreas singulares** que requieran tratamiento específico, **la necesidad de formular un Plan Especial**, debiendo señalar los criterios de ordenación, estándares y cesiones y las medidas de adecuación a los fines que justifiquen dicho planeamiento especial. También podrán señalarse las condiciones a que deben ajustarse los Planes Especiales, que puedan plantearse sin estar previstos en el Plan General.

b) El PGMO determinará las **condiciones y requisitos para la aplicación del régimen transitorio de edificación** y usos en suelo urbanizable sectorizado y sin sectorizar y las circunstancias de transformación o consolidación que motivarían la suspensión de este régimen.

c) **Se grafiará el trazado de los elementos generales de infraestructura y redes de servicios que prevea el Plan**, de conformidad con la legislación específica, distinguiendo los existentes de los previstos, señalando las conexiones de infraestructuras para el suelo urbanizable sectorizado.

d) Se reservará un **porcentaje de aprovechamiento destinado a VPO en cada sector de uso global residencial**, excepto los de mínima densidad, con una **cuantía mínima del 10%** de la edificabilidad residencial del sector. Se podrá fijar la cuantía de la **prima de aprovechamiento** para uso residencial protegido en función de la edificabilidad del

sector que se destine a VPO, descontada la reserva obligatoria del párrafo anterior, sin que en nunca se supere un aprovechamiento resultante en el sector de **1,20 m²/m²**. Estas determinaciones deberán justificarse en relación a su coherencia con el modelo territorial y el principio de equidistribución de beneficios y cargas.

8.1.4. DETERMINACIONES DE LOS SISTEMAS GENERALES

A los **Sistemas Generales se les atribuirá el mismo aprovechamiento que al sector al que se vinculen o adscriban**, para su obtención obligatoria y gratuita, sin que computen como superficie del mismo.

El Plan General podrá **distinguir entre sistemas generales vinculados** (con cargo al sector, ej. PE sectores zona Norte Murcia) **a un sector determinado y sistemas generales adscritos** (se cede pero no se ejecuta) **al suelo urbanizable** sectorizado o sin sectorizar, aunque no se especifique de forma singularizada.

La **superficie máxima de SG vinculados o adscritos a cada sector de suelo urbanizable**, se determinará de forma que el aprovechamiento resultante de aplicar el aprovechamiento de referencia a la superficie del sector más la de los sistemas generales correspondientes, no supere el máximo de la categoría asignada por el PGMO.

El Plan distinguirá entre los **sistemas generales existentes y previstos**, y su forma de obtención, así como el carácter de preferente o diferido. Se calificarán como **preferentes** los necesarios para lograr los objetivos del plan. Tendrán carácter de **diferidos** los que se delimiten como reservas de suelo para su futura obtención.

8.2 DOCUMENTOS DEL PLAN GENERAL

Las determinaciones de los PGMO se desarrollarán en, al menos, los siguientes **documentos**:

a) **Memoria**, que establecerá la conveniencia y oportunidad, los objetivos del Plan referidos al municipio, señalará las conclusiones de la información urbanística y justificará el modelo de desarrollo urbano y territorial, definirá los elementos estructurales del Plan y justificará las delimitaciones de las distintas clases y categorías de suelo.

Comprenderá una **memoria informativa, una memoria justificativa y una memoria de ordenación**, así como **estudios complementarios precisos**, y en particular los estudios de impacto territorial y ambiental.

b) **Planos de información**, reflejando la situación inicial del municipio, características del suelo y la edificación e infraestructuras existentes, como base para justificar las clasificaciones y calificaciones propuestas.

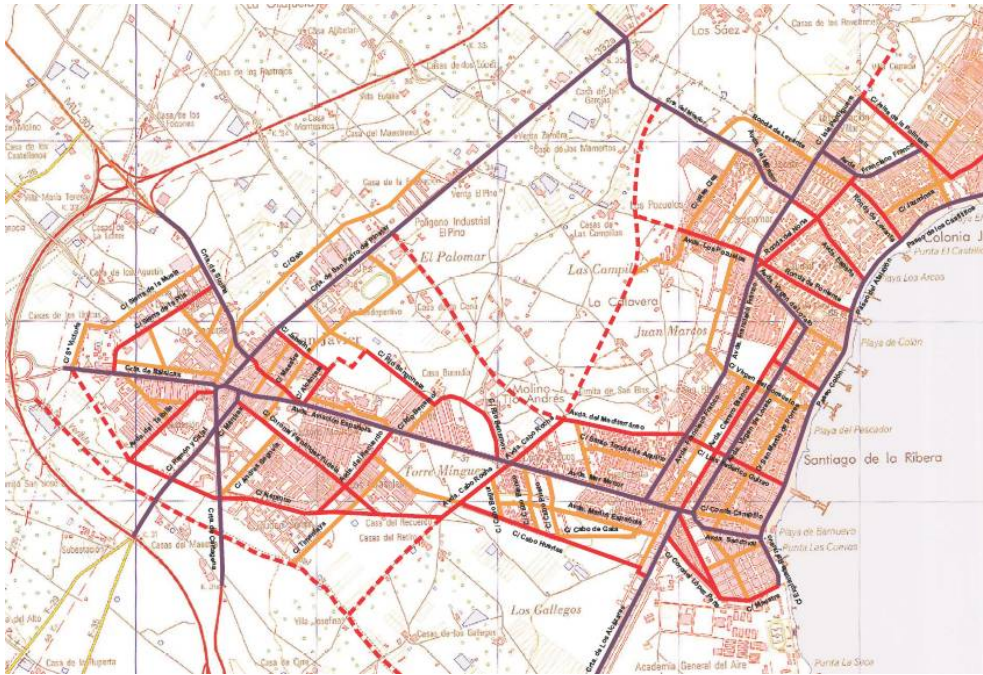


Figura 4. Sistema General de infraestructuras viarias. Fuente: Planos de Información PGMO de San Javier

c) **Planos de ordenación**, que establecerán la estructura orgánica del territorio, identificando sus elementos estructurales, la clasificación del suelo, usos globales, sistemas de gestión y elementos protegidos. Los planos se graficarán a escala adecuada a su objeto, distinguiendo la escala territorial y urbana, con referencia a la cartografía básica regional.



Usos Lucrativos	Usos No Lucrativos
 Uso Residencial	 Espacios Libres
 Terciario	 Equipamientos
 Industrial	 Viario
 Dotacional Privado	 Dominio Público Marítimo-Terrestre
 Golf	

Figura 5. Usos del Suelo. Fuente: planos de Ordenación PGMO de San Javier.

d) **Normas Urbanísticas** aplicables a los distintos tipos de suelo, distinguiendo entre: Normas Generales, Normas de Protección, Normas de Gestión, Normas de Urbanización, Normas de Edificación y Normas Transitorias.

PLAN GENERAL DE SAN JAVIER / FICHA DE ÁMBITO DE DESARROLLO

DATOS GENERALES Y DE GESTIÓN

Nº FICHA: 019 Nº EXPEDIENTE: _____

ÁMBITO: PPS-2B TIPO DE ÁMBITO: PLAN PARCIAL

NÚCLEO: SAN JAVIER DENOMINACIÓN: Plan Parcial Senda Recuerdo, UE-B

ORIGEN: PLANEAMIENTO ANTERIOR

INICIATIVA: PRIVADA SISTEMA DE ACTUACIÓN: COMPENSACIÓN

Superficie del Ámbito (Suelo Generalizado Incluido): 12.767 m²

Superficie del Sector: _____ m²

USO GLOBAL: RESIDENCIAL

GRADO DE TRAMITACIÓN

TRÁMITE PREVIO: _____ APROBACIÓN INICIAL: _____ APROBACIÓN PROVISIONAL: _____ APROBACIÓN DEFINITIVA: 11/11/1998

GRADO DE EJECUCIÓN

GESTIÓN: _____ URBANIZACIÓN: _____ EDIFICACIÓN: _____ CESIONES PÚBLICAS: _____

CARACTERÍSTICAS Y PARÁMETROS

SUELO CON APROVECHAMIENTO LUCRATIVO

CLAVE	Suelo	Edificab. Total	Viviendas
BU-9	6.013 m ²	5.107 m ² T	39
Subtotal:	6.013 m ²	5.107 m ² T	39

Índice de Referencia: (Sobre Ámbito) 0,4000

Índice de Edificabilidad: (Sobre Sector) 0,4000

Aprovechamiento Lucrativo TOTAL: 5.107 m² T

Altura Máxima: 3 plantas

MÁXIMO VIVIENDAS/Ha: 30,1

SUELO NO LUCRATIVO *

Superficie Total: 6.754 m²

Superficie Total S.G.: 0 m²

SISTEMAS LOCALES:

CLAVE	Superficie
N:	3.004 m ²
RI:	1.579 m ²
RQ:	1.771 m ²

SISTEMAS GENERALES:

CLAVE	Superficie
RI-G:	0 m ²
RQ-G:	0 m ²
N-G:	0 m ²

PLAN GENERAL DE SAN JAVIER / FICHA DE ÁMBITO DE DESARROLLO

Nº FICHA: 019 ÁMBITO: PPS-2B

DENOMINACIÓN: Plan Parcial Senda Recuerdo, UE-B

OBJETIVOS:

La realización de una ordenación ya realizada en la que sin embargo falta la completa recepción de los servicios urbanísticos.

CONDICIONES PARTICULARES:

El resto de parámetros y determinaciones no señalados en la ficha del Plan General, se regularán de acuerdo a lo previsto en el Plan Parcial definitivamente aprobado.

MAPA:

Mapa de la urbanización de San Javier, mostrando el Plan Parcial Senda Recuerdo, UE-B, y el Plan Parcial Senda Recuerdo, UE-A.

Figura 6. Plan Parcial Residencial. Fuente: Fichas urbanísticas de ámbitos de planeamiento PGM de San Javier.

e) **Catálogo** de construcciones y elementos naturales, históricos, artísticos o ambientales a proteger.

f) **Programa de Actuación** de los objetivos, directrices y estrategia de desarrollo a corto, medio y largo plazo y la previsión de obtención y ejecución de los sistemas generales y actuaciones de iniciativa pública.

g) **Estudio económico-financiero** y evaluación económica de las inversiones públicas que se comprometan para la ejecución de sus determinaciones.

8.3 ELABORACIÓN DE LOS PLANES GENERALES

Todo municipio debe disponer de PGM y revisarlo cuando las circunstancias lo requieran y adaptarlo a la legislación urbanística y a los instrumentos de ordenación territorial que apruebe la CARM. Los PGM, sus revisiones, adaptaciones y modificaciones, serán **elaborados por los Ayuntamientos**.

En el caso excepcional de que el Ayuntamiento no formulara el planeamiento general, su revisión o adaptación en el plazo señalado **la CARM podrá acordar la subrogación de la Consejería competente** en materia de urbanismo, **para su elaboración**. Cuando las necesidades urbanísticas requieran la extensión de un PGM

a más de un municipio, en defecto de acuerdo entre las corporaciones locales, la Consejería competente será la responsable.

8.3.1. AVANCES DE PLANEAMIENTO

La **Administración y los particulares legitimados** para la formulación de planes **podrán realizar avances de planeamiento**, debiendo definir su ámbito, estructura general y zonificación básica. El avance de planeamiento será **preceptivo para la formulación del planeamiento general y su revisión, así como en los supuestos sometidos a evaluación de impacto ambiental**.

Será **preceptiva la presentación de un avance de Plan con la solicitud de la cédula de urbanización para iniciar el desarrollo urbanístico de un suelo urbanizable sin sectorizar**, o con la presentación de un Programa de Actuación en los procedimientos de gestión urbanística en que se promueva la concurrencia.

Los acuerdos sobre los avances **sólo tendrán efectos administrativos internos preparatorios de la redacción del planeamiento definitivo**.

Sin embargo en **los aspectos de delimitación y ordenación que recoja la cédula de urbanización, o la aprobación del Programa de Actuación, vincularán a la Administración actuante** en relación con la tramitación ulterior del planeamiento de desarrollo.

8.3.2 CONSULTAS PREVIAS

Los Ayuntamientos **podrán someter a consulta previa de la Dirección General competente** en materia de urbanismo el avance de cualquier instrumento de planeamiento antes de su elaboración, sobre cuestiones de su competencia. Será **preceptiva la consulta previa ante el órgano medioambiental para el inicio del procedimiento de evaluación de impacto ambiental**.

Se solicitarán **informes previos de todos aquellos organismos competentes afectados por las determinaciones del Plan**, cuando así lo exija la legislación sectorial, los cuales se emitirán en los plazos señalados en la misma o en su defecto en el plazo de un mes.

8.3.3 SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LICENCIAS

El órgano competente para iniciar la tramitación de los Planes **podrá acordar la suspensión voluntaria de licencias** de parcelación de terrenos, edificación y demolición para áreas o usos determinados, con la finalidad de estudiar su formación o reforma. Dicho acuerdo deberá **publicarse en el BORM y en dos de los diarios de mayor difusión regional**.

El **acuerdo de aprobación inicial** de los Planes o el acuerdo de suspensión de aprobación definitiva que lleve consigo la sumisión a un trámite de información pública, **determinará la suspensión del otorgamiento de licencias en aquellas áreas del territorio objeto del planeamiento cuyas nuevas determinaciones** supongan modificación del régimen urbanístico vigente, debiendo señalar expresamente las áreas afectadas por la suspensión. La **suspensión se extinguirá en el plazo de un año**:

- Si se hubiera producido dentro de ese plazo el acuerdo de aprobación inicial, la suspensión se mantendrá para las áreas cuyas nuevas determinaciones de planeamiento supongan modificación de la ordenación urbanística y sus efectos se extinguirán definitivamente transcurridos dos años desde el acuerdo de suspensión adoptado para estudiar el planeamiento o su reforma.
- Si la aprobación inicial se produce una vez transcurrido el plazo del año, la suspensión derivada de esta aprobación inicial tendrá también la duración máxima de un año.

Si con anterioridad al acuerdo de aprobación inicial no se hubiese suspendido voluntariamente el otorgamiento de licencias la suspensión tendrá una duración máxima de **dos años**.

La suspensión se extinguirá, en todo caso, con la aprobación definitiva del planeamiento.

- Extinguidos los efectos de la suspensión de licencias en cualquiera de los supuestos previstos, no podrán acordarse nuevas suspensiones en el plazo de cuatro años, por idéntica finalidad.

- Los peticionarios de licencias solicitadas con anterioridad a la publicación de la suspensión, **habrán de ser notificados de la interrupción del procedimiento de otorgamiento de licencias** y tendrán derecho a ser indemnizados del coste de los proyectos y a la devolución de los tributos satisfechos si, una vez aprobado definitivamente el Plan, se demuestra la incompatibilidad del proyecto con sus determinaciones.

LEYENDA

PLANEAMIENTO ADAPTADO L.S. 75

PLAN GENERAL

NORMAS SUBSIDIARIAS

PLANEAMIENTO ADAPTADO L.S. 92

PLAN GENERAL

NORMAS SUBSIDIARIAS

PLANEAMIENTO ADAPTADO L.S. 98

PLAN GENERAL

NORMAS SUBSIDIARIAS

PLANEAMIENTO ADAPTADO LSRM

PLAN GENERAL

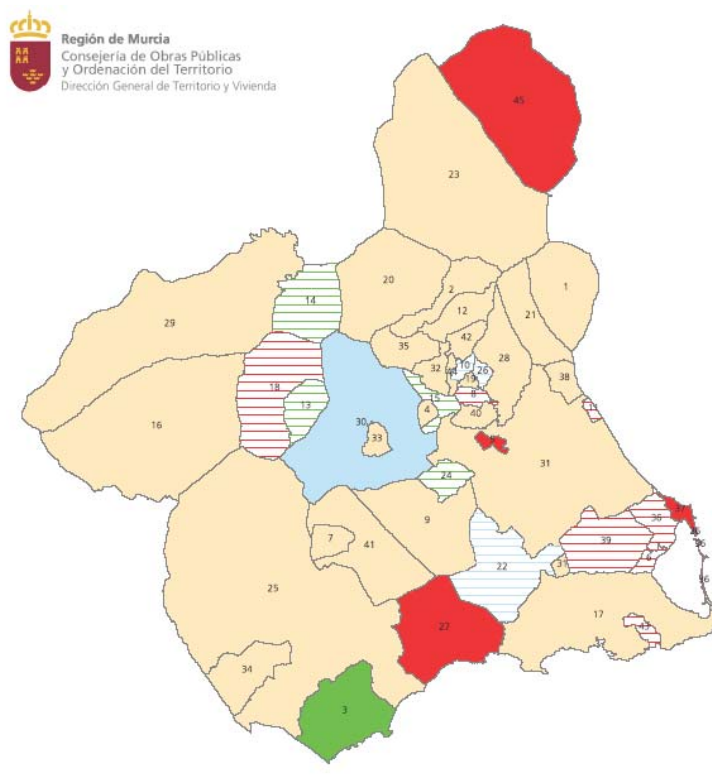


Figura 7. Estado de los PGMO en la Región de Murcia. Fuente: COPOT.

8.4 TRAMITACIÓN DEL PLAN GENERAL

Cuando los trabajos de **elaboración del PG** hayan adquirido el suficiente grado de desarrollo que permita formular un **Avance con los criterios, objetivos y soluciones generales**, el Ayuntamiento lo someterá a **información pública** en el BORM y en dos de los diarios de mayor difusión regional, durante un mes para la presentación de alternativas y sugerencias. Simultáneamente, se podrá someter a consulta previa de la Dirección General competente en materia de urbanismo de la Administración Regional. A la vista del resultado de las consultas e informes que procedan, el Ayuntamiento dispondrá lo conveniente para la elaboración del Plan.

Terminada la fase de elaboración del Plan, el Ayuntamiento podrá acordar la aprobación inicial y lo someterá a información pública como mínimo durante **dos meses**, mediante anuncio en el BORM y publicación en dos de los diarios, para la presentación de alegaciones. Simultáneamente **se solicitarán de las distintas administraciones y organismos públicos aquellos informes que sean preceptivos por disposiciones legales y los que se juzguen necesarios**, otorgando un trámite de audiencia a los Ayuntamientos limítrofes y a la Dirección General competente en materia de urbanismo. Los informes habrán de evacuarse en el plazo de **dos meses**, cuando no esté fijado un plazo expreso mayor en la legislación sectorial de aplicación.

A la vista del resultado de la información pública y previo informe de las alegaciones presentadas y de los informes emitidos, el **Ayuntamiento lo aprobará provisionalmente** con las modificaciones que procedieren. Si dichas modificaciones significaran un **cambio sustancial** del plan inicialmente aprobado, se abrirá un nuevo periodo de información pública, de un solo mes de duración, antes de elevarlo a aprobación definitiva. A estos efectos, se entenderá por cambio sustancial la **alteración del modelo de desarrollo urbano y territorial**, pero no las alteraciones puntuales de los elementos integrantes del mismo.

El Ayuntamiento podrá someter de **forma parcial a nueva información pública las modificaciones introducidas** en el acuerdo de aprobación provisional en las áreas que se delimiten. Cumplidos estos trámites, el **Ayuntamiento remitirá el Plan con copia del expediente completo a la Consejería competente** en materia de urbanismo para que resuelva sobre su aprobación definitiva.

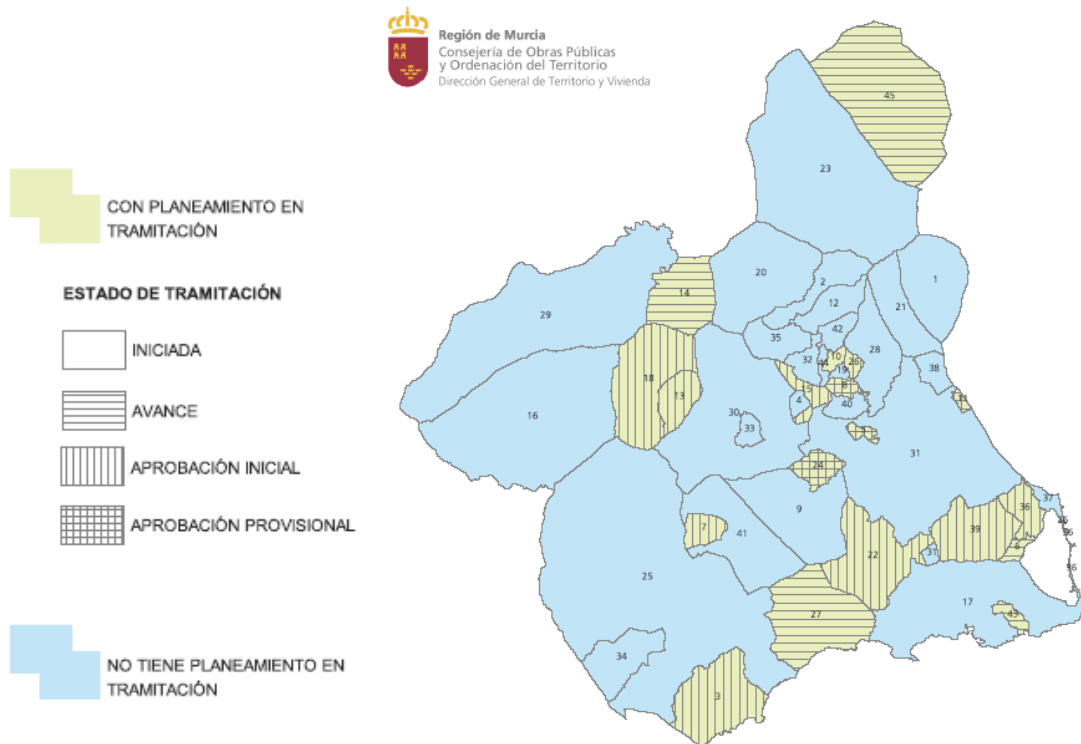


Figura 8. Estado de la tramitación de los PGMO en la Región de Murcia. Fuente: COPOT.

8.5 EFECTOS DE LA APROBACIÓN DEL PLANEAMIENTO GENERAL

El órgano a quien corresponde la aprobación definitiva, adoptará alguna de las siguientes decisiones:

- a) **Aprobación definitiva** del Plan.
- b) **Aprobación definitiva, a reserva de subsanación de deficiencias**, cuando las modificaciones a introducir sean de escasa relevancia, careciendo de ejecutividad en aquellos sectores o zonas afectadas hasta tanto se subsanen por acuerdo del órgano competente municipal.
- c) **Aprobación definitiva parcial del Plan**, suspendiendo sus efectos en algunas áreas determinadas y siempre que el Plan aprobado tenga coherencia, cualquiera que sea la solución que se dé a las áreas que no se aprueben.
- d) **Suspender la aprobación por deficiencias expresamente señaladas**, por incumplimiento de la legalidad vigente o por razones de oportunidad territorial o que afecten al modelo territorial del Plan, que deberá subsanar el Ayuntamiento, sometiéndolo, en su caso, a nueva información pública conforme a lo señalado para la tramitación municipal del Plan.

e) **Denegar la aprobación del Plan** cuando contenga determinaciones contrarias a la legislación urbanística o sectorial o a los instrumentos de ordenación territorial, que, en todo caso, no puedan ser objeto de subsanación.

8.5.1 VIGENCIA Y REVISIÓN DE LOS PLANES

Los Planes de Ordenación **tendrán vigencia indefinida**, hasta tanto se produzca su revisión o modificación. Se entenderá por **revisión del planeamiento la adopción de nuevos criterios respecto al modelo de desarrollo urbano y territorial** que den lugar a un nuevo Plan sustitutorio del anterior. Ésta se producirá **por las causas previstas en dicho Plan o por circunstancias sobrevenidas**, debiendo de ajustarse al procedimiento establecido para su tramitación y aprobación. **La CARM podrá requerir motivadamente**, a través de su consejo de gobierno, **a los Ayuntamientos que procedan a revisar**, en todo o parte del ámbito a que se refieran, los PGMO.

8.5.2 MODIFICACIÓN DE LOS PLANES

Se considera modificación de planeamiento la alteración de las determinaciones gráficas o normativas distinguiéndose entre **estructurales y no estructurales, según afecten o no a los elementos que conforman la estructura general y orgánica del territorio**. Se consideran modificaciones estructurales las que supongan alteración sustancial de los sistemas generales, cambio del uso global del suelo o su intensidad. Cuando la **modificación tendiera a incrementar el volumen edificable de una zona residencial, se precisará para aprobarla la previsión de mayores dotaciones** que requiera el aumento de la densidad de población, en la misma proporción fijada por el planeamiento.

Si las modificaciones tuvieran por objeto una **diferente zonificación o uso urbanístico de los espacios libres públicos previstos, se justificará el interés público y su compensación con igual superficie en situación adecuada**. Se analizarán entonces las afecciones resultantes para su posible indemnización, y se aprobarán provisionalmente por el Ayuntamiento, sometiéndose, al **informe de la DG competente en Urbanismo**. **No podrán aprobarse modificaciones de PGMO para cambiar la clasificación o calificación de suelo no urbanizable protegido** que se motive en la eliminación de los valores que justificaron aquéllas, salvo por razones fundamentadas de interés público. **No podrán tramitarse modificaciones de Plan para ampliación de suelo urbano por aplicación del criterio de consolidación**.

Las modificaciones del Plan General que deben considerarse estructurales, se sujetarán al **mismo procedimiento enunciado anteriormente para la tramitación del propio PGMO**, aunque en este caso el plazo de **información pública e informes preceptivos será de un mes**, salvo que lo amplíe el Ayuntamiento o lo disponga la legislación sectorial, quedando reducido el plazo para resolución definitiva a dos meses.

Las modificaciones no estructurales del Plan General se tramitarán con arreglo al siguiente **procedimiento**:

- a) Será potestativa la **formulación de avance y su información pública**.
- b) Aprobado inicialmente y sometido a la preceptiva información pública señalada en el apartado anterior, se solicitará **informe a los organismos afectados y a la DG de Urbanismo**, el cual será vinculante en materia de legalidad y naturaleza de la modificación.
- c) Será preceptiva la **notificación a los titulares que consten en el Catastro**, que resulten incluidos en el ámbito de la modificación cuando ésta sea de iniciativa particular.
- d) **Corresponde al Ayuntamiento la aprobación definitiva**, de la que se dará cuenta a la CARM y a todos los interesados que consten en el expediente.

9 EL PLANEAMIENTO DE DESARROLLO

Son planes que se redactan para desarrollar los sectores previstos en el PG, respetando, en principio, los criterios, directrices y determinaciones establecidas por éste.

Dependiendo de la finalidad y la magnitud de la actuación a acometer, se podrán emplear **distintas figuras de planeamiento, como Planes Parciales, Planes Especiales o Estudios de Detalle**. Desarrollado y aprobado el planeamiento de desarrollo, se procederá a aplicar los mecanismos de **gestión urbanística y a ejecutar el proyecto de urbanización si procediese**.

9.1 PLANES PARCIALES

9.1.1 OBJETO DE LOS PLANES PARCIALES

Los Planes Parciales, como instrumentos de desarrollo, **tienen por objeto la ordenación detallada del suelo urbanizable en los sectores que se delimiten en el PGMO** o en aquellos otros que se determinen de acuerdo con los criterios que se recojan en el mismo. Cuando el planeamiento general haya **ordenado pormenorizadamente un sector de suelo urbanizable, podrá modificarse su ordenación a través de un Plan Parcial**, sin necesidad de modificar previamente el PGMO, siempre que no se altere la estructura general establecida por éste, y se justifique adecuadamente su conveniencia y oportunidad.

9.1.2. DETERMINACIONES DEL PLAN PARCIAL

Los Planes Parciales **contendrán**:

- a) **Delimitación de su ámbito**, abarcando un sector previsto en el PGMO y, en su defecto, cuando no estuviera delimitado su justificación de acuerdo con los criterios del mismo, debiendo localizar los sistemas generales y demás dotaciones previstas, incluidas las obras de conexión con las ya existentes.
- b) **Ordenación pormenorizada** del sector, estableciendo su zonificación con la asignación de usos y tipologías edificatorias y, en su caso, la delimitación de Unidades de Actuación.
- c) **Reglamentación del uso, aprovechamiento** y condiciones higiénico-sanitarias de los terrenos y construcciones, así como de las condiciones estéticas de la edificación.
- d) **Justificación del aprovechamiento resultante del sector**, que en ningún caso superará 1,20 m²/m², determinado de la siguiente manera:

- Aplicación del Aprovechamiento de Referencia a la superficie Total (Sector más Sistemas Generales correspondientes), en relación a la superficie del Sector:

$$\text{Ap. Res} = \text{Ap. Ref} \times \text{Sup. Total} / \text{Sup. Sector}$$

d.1) Por aplicación del aprovechamiento de referencia determinado por el PGMO a la superficie del sector y la de los SG correspondientes, pudiendo incrementar o disminuir el aprovechamiento resultante en una **máximo del 10%, modificándose en la misma cuantía el porcentaje de cesiones y dotaciones previstos**. En ningún caso podrá reducirse la cesión de aprovechamiento lucrativo al Ayuntamiento que será como mínimo del 10% del aprovechamiento de referencia y que se podrá incrementar hasta el 10% del aprovechamiento resultante del sector.

EJEMPLO COMPARATIVO	Parámetros de Referencia del PGMO	Parámetros del Plan Parcial (+10%)	Parámetros del Plan Parcial (-10%)
Aprovechamiento Resultante	0,60 m ² /m ²	0,66 m ² /m ²	0,54 m ² /m ²
Dotaciones	25%	27,5% (25x1,10)	22,72% (25/1,10)
Aprovechamiento de cesión	0,06 m ² /m ²	0,066 m ² /m ²	0,06 m ² /m ²
Aprovechamiento patrimonializable	0,54 m ² /m ²	0,594 m ² /m ²	0,48 m ² /m ²
Ventajas		Mas edificabilidad y más cesiones	Menos edificab. y dotaciones.

Figura 1. Ejemplo comparativo de tolerancia de aplicación en un Plan Parcial. Fuente: Rodenas Cañadas J.M.

d.2) Por **determinación de la prima de aprovechamiento para VPO, conforme a lo que disponga el PGMO** y, en su defecto, en una cuantía de hasta el 20% del porcentaje de aprovechamiento del sector que se destine a VPO, debiendo aumentar en la misma cuantía el porcentaje de cesiones y dotaciones, calificándose específicamente como residencial protegido el suelo necesario para su localización.

Aplicación Prima Aprovechamiento para VPP.	Sin VPP	20% VPP	50%VPP	100% VPP
Aprovechamiento Resultante	0,60 m ² /m ²	0,624m ² /m ² (0,60x1,04)	0,66 m ² /m ² (0,60x1,10)	0,72 m ² /m ² (0,60x1,20)
Dotaciones	25%	26% (25x1,04)	27,50% (25x1,10)	30% (25x1,20)
Aprovechamiento de cesión	0,06 m ² /m ²	0,0624m ² /m ²	0,066 m ² /m ²	0,072 m ² /m ²
Aprovechamiento patrimonializable	0,54 m ² /m ²	0,5616m ² /m ²	0,594 m ² /m ²	0,648 m ² /m ²

Figura 2. Ejemplo de prima de aprovechamiento por VPP en un Plan Parcial. Fuente: Rodenas Cañadas J.M.

e) Señalamiento de las reservas de terrenos para **espacios libres** destinados a parques, jardines y zonas de recreo, de dominio y uso público, que habrán de establecerse con independencia de la fijada en el Plan como Sistema General de espacios libres. Esta superficie no podrá ser inferior al **10 %** de la superficie del sector, cualquiera que sea su uso global.

No obstante, en las categorías residenciales de baja y mínima densidad, podrá compensarse hasta la **mitad de esta superficie por el doble de zona verde de titularidad privada** de uso comunitario así calificada (por ejemplo campos de golf).

f) Fijación de las **reservas para equipamientos** de dominio y uso público en función del uso global del sector, en las siguientes cuantías y para los destinos que se indican, debiendo contenerse una justificación pormenorizada de las necesidades específicas:

f1). **Uso global residencial:** reserva de suelo con destino a centros educativos, docentes, culturales, sanitarios, administrativos, deportivos y sociales en la proporción adecuada a las necesidades propias del sector, en un porcentaje mínimo de la superficie del mismo en relación a la categoría de suelo a la que se adscribe el sector por su aprovechamiento de referencia:

- Residencial de alta densidad: mínimo del 20%.
- Residencial de media densidad: mínimo del 15%.
- Residencial de baja densidad: mínimo del 10%.
- Residencial de mínima densidad: mínimo del 5%.

En el caso de que la actuación suponga la construcción de **más de 4.000 unidades residenciales**, la reserva de suelo para equipamientos se incrementará en **cinco puntos porcentuales**. Este incremento dotacional podrá ser de titularidad privada cuando así se proponga y se comprometa su ejecución.

f2). Uso global de **actividad económica:** **reserva mínima del 5% de la superficie del sector** con destino a usos deportivos y sociales, en la proporción adecuada a las necesidades propias del sector.

g) La **edificabilidad destinada a equipamientos públicos no computará en el aprovechamiento del sector**. Con independencia de estas reservas, el planeamiento parcial podrá fijar equipamientos de titularidad privada, computando su edificabilidad en el aprovechamiento del mismo.

h) **Características y trazado** de las galerías y **redes** de abastecimiento de agua, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado y de aquellos otros servicios que, en su caso, establezca el Plan, de conformidad con su legislación específica, justificando adecuadamente sus determinaciones y su conexión a las redes generales.

i) **Trazado y características de la red de comunicaciones propias del sector y de su enlace con el sistema general de comunicaciones** previsto en el Plan General, con alineaciones, rasantes y zonas de protección de la red viaria. Asimismo, contendrán la previsión de **aparcamientos públicos**, en la proporción adecuada a la demanda específica y como **mínimo uno por cada 100 m² construidos, con independencia de los que en la misma proporción se prevean para aparcamientos privados vinculados**

a la edificación. En los planes parciales de **actividades económicas** se podrá reducir esta previsión en un **50%**, tanto para aparcamientos públicos como privados.

j) **Evaluación económica estimativa de la ejecución de las obras de urbanización y de la implantación de los equipamientos** y servicios, debiendo contener un análisis económico-financiero de sus costos para justificar su viabilidad.

k) **Plan de actuación** para el desarrollo de su gestión, ejecución de las obras de urbanización y plazos de edificación.

9.1.3 DOCUMENTOS DE LOS PLANES PARCIALES

Las determinaciones de los Planes Parciales se desarrollarán en, al menos, los siguientes documentos:

a) **Memoria justificativa** de la conveniencia y oportunidad, de los fines, objetivos y determinaciones, que deberá comprender: memoria informativa de las circunstancias que concurren en el sector que sean relevantes para su ordenación; memoria justificativa de sus determinaciones con relación al Plan General y a la legislación urbanística y sectorial aplicable y memoria de ordenación de los datos de superficies, aprovechamientos y cesiones que definan la ordenación.

b) **Planos de información**, reflejando la situación y delimitación en el Plan General, el estado físico de los terrenos, características y usos y la estructura de la propiedad.

c) **Planos de ordenación**, a escala mínima 1:1000, distinguiendo al menos los siguientes:

- Zonificación, señalando pormenorizadamente la calificación del suelo, dotaciones públicas y privadas, red viaria y parcelas edificables.
- Estructura viaria, definiendo sus dimensiones, alineaciones y rasantes, áreas peatonales y plazas de aparcamiento, analizando la circulación rodada.
- Esquema de infraestructura hidráulica, saneamiento y depuración de aguas, en su caso, abastecimiento, riego e hidrantes, en su caso.
- Esquema de redes de infraestructura energética, alumbrado público, distribución de energía eléctrica y gas, cuando proceda.
- Esquema de redes de infraestructuras de comunicación, telefonía y fibra óptica, cuando proceda.
- Gestión, delimitando Unidades de Actuación y fases de ejecución de las obras de urbanización.

d) **Normas Urbanísticas**, que reglamentarán de forma precisa el uso y condiciones urbanísticas de los terrenos y edificaciones de su ámbito, distinguiendo entre:

- Normas Generales, conceptos y terminología.
- Normas de Protección, de valores culturales y ambientales.
- Normas de Gestión, sistemas y plazos de actuación.
- Normas de Urbanización, condiciones y niveles de calidad.

- Normas de Edificación de cada zona, señalando condiciones y estándares de calidad.
- e) **Plan de Actuación**, relativo a la gestión del Plan, plazos de edificación y construcción de las dotaciones públicas y privadas, fases de urbanización y modo de conservación de instalaciones y servicios.
- f) **Estudio económico**, que contendrá la cuantificación del costo de ejecución de las obras de urbanización y servicios, así como de las dotaciones cuya ejecución corresponda al promotor del Plan. Se incluirán en la valoración, de forma separada, los costos de conexión con las infraestructuras generales o las de ampliación y refuerzo requeridas por la dimensión y características del sector.
- g) Los Planes Parciales de iniciativa particular irán acompañados, del **Programa de Actuación** regulado en la LSRM.
- h) En los casos señalados en la LSRM incorporarán además los **Estudios de Impacto Territorial y Ambiental**.

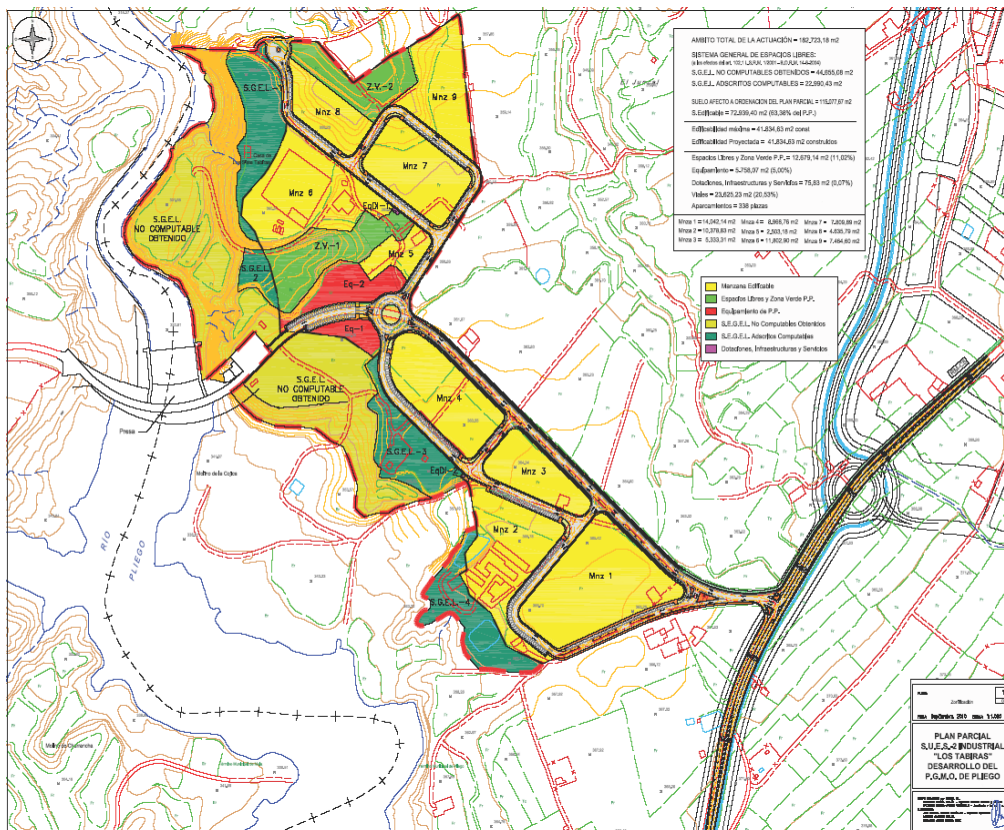


Figura 3. Ejemplo de ordenación y zonificación de un Plan Parcial.

9.1.4 TRAMITACIÓN DE LOS PLANES PARCIALES Y ESPECIALES PREVISTOS EN EL PLANEAMIENTO GENERAL

La tramitación de los Planes Parciales y Especiales se sujetará a las siguientes reglas:

a) La **aprobación inicial** se otorgará por el Ayuntamiento, sometiéndolo a **información pública** durante un mes mediante anuncio en el y en dos de los diarios de mayor difusión regional. Cuando se trate de **planes de iniciativa particular** el acuerdo habrá de notificarse individualmente a los titulares que consten en el Catastro, para que, en el mismo plazo, puedan alegar lo que a su derecho convenga.

Simultáneamente el Plan se someterá a **informe de la DG de Urbanismo**, y de todos los organismos que resulten afectados conforme a la legislación sectorial específica; informes que deberán emitirse en el plazo de un mes. La **denegación** de la aprobación inicial de los Planes de iniciativa particular sólo podrá producirse cuando presenten **defectos que no sean subsanables a lo largo del procedimiento o cuando sean manifiestamente contrarios a la ordenación urbanística**.

b) A la vista del resultado de la información pública, y previo informe de las alegaciones y de los informes emitidos, el Ayuntamiento acordará sobre su **aprobación definitiva**.

c) El **Plan aprobado y copia del expediente completo se remitirán a la Dirección General de Urbanismo**, notificándose a todos los interesados que consten en el expediente. La tramitación de los Planes de desarrollo no previstos expresamente en el Plan General se ajustará al **procedimiento regulado en el apartado anterior, con la peculiaridad de que el periodo de información pública**, tras la aprobación inicial y el trámite de audiencia a organismos competentes, será de **dos meses**, cuando no esté recogido un plazo mayor en la legislación sectorial aplicable.

9.2 PLANES ESPECIALES

9.2.1 DEFINICIÓN Y FINALIDAD

El Plan Especial es el instrumento adecuado para la **implantación de usos y actuaciones urbanísticas especiales en las distintas clases y categorías de suelo**, en desarrollo del planeamiento general o, en el caso de no estar previsto en el mismo, cuando se justifique su procedencia.

En desarrollo de las previsiones contenidas en el PGMU, los Planes Especiales **podrán tener por finalidad la ordenación sectorial de un territorio, la realización de actuaciones urbanísticas específicas o el establecimiento de determinadas medidas de protección**, según proceda de acuerdo con su objeto.

Los Planes Especiales **no podrán sustituir a los Planes Generales** en su función de instrumentos de ordenación integral del territorio, por lo que, **en ningún caso, podrán clasificar suelo, aunque sí introducir modificaciones y limitaciones a los usos previstos**. Se elaborarán con el **grado de precisión correspondiente a los Planes Parciales** en lo que se refiere a las determinaciones que constituyen sus fines e incorporarán la previsión de obras a realizar, la determinación del sistema de actuación, cuando la naturaleza de la obra requiera su ejecución, y la delimitación, en tal caso, de Unidades de Actuación. Las determinaciones específicas serán las que dimanen del Plan General o de la aplicación de la legislación sectorial.

9.2.2 OBJETO DE LOS PLANES ESPECIALES

Con carácter meramente enunciativo, los Planes Especiales podrán tener por **objeto**:

- a) El desarrollo de los sistemas generales de comunicaciones, infraestructuras, espacios libres y equipamiento comunitario.
- b) La protección de vías de comunicación, vías verdes e itinerarios de especial singularidad.
- c) Obras y servicios de saneamiento.
- d) La reforma interior y rehabilitación urbana.
- e) La ordenación y protección de conjuntos históricos, sitios históricos, zonas arqueológicas o áreas declaradas Bien de Interés Cultural.
- f) La ordenación de núcleos rurales.
- g) La adecuación urbanística de áreas de especiales características.
- h) La protección del paisaje.
- i) Complejos e instalaciones turísticas.
- j) Cualesquiera otras finalidades análogas.

a) Plan Especial para desarrollar los sistemas generales de comunicaciones, infraestructuras, espacios libres y equipamientos comunitarios.

Los Planes Especiales podrán desarrollar, ampliar y reforzar los sistemas generales previstos en el Plan General y definir elementos complementarios de la estructura territorial, siempre que no tengan incidencia supramunicipal ni conlleven alteración sustancial de la estructura del PGMO. A estos efectos, el informe preceptivo de la DG de Urbanismo, tendrá carácter vinculante.

Estos planes podrán calificar el suelo necesario y adecuado a su objeto, estableciendo, en su caso, la vinculación o adscripción a los sectores o áreas de suelo urbanizable a los que den servicio.

Las determinaciones de estos Planes Especiales habrán de adecuarse a la legislación y planificación sectorial correspondiente, incorporando su justificación.

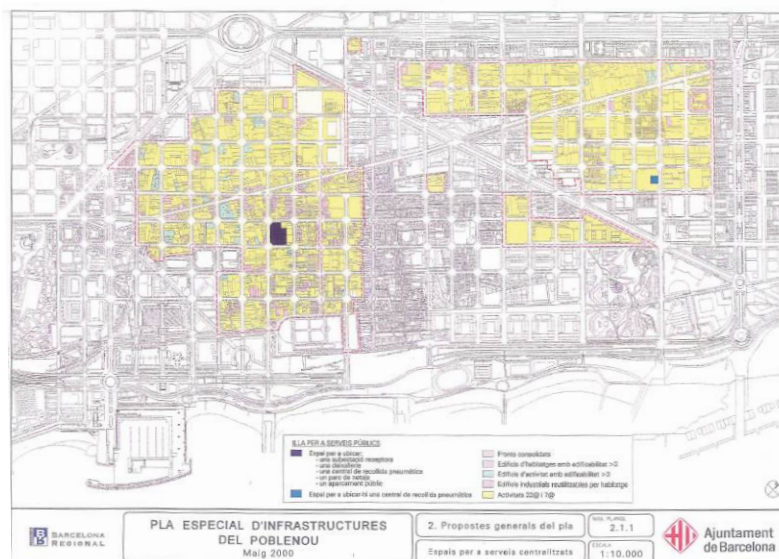


Figura 4. Plan especial de infraestructuras de Poblenou. Fuente: Ayto. de Barcelona

b) Plan Especial de protección de vías de comunicación, vías verdes e itinerarios de especial singularidad

El objeto específico y determinaciones de los Planes Especiales de protección de vías de comunicación, vías verdes e itinerarios de especial singularidad serán:

b1) **Ordenar de forma integrada las vías de comunicación rodada y peatonal** e itinerarios verdes de carácter lúdico-turístico y sus zonas de protección, así como las áreas de servicio y equipamiento vinculadas a los mismos.

b2) **Regular**, de conformidad con la legislación sectorial, **los accesos a fincas colindantes o a otras vías de comunicación**, señalando las condiciones de protección y servidumbre.

b3) Establecer las **condiciones estéticas de las edificaciones** situadas en su zona de influencia.

c) Planes Especiales de Saneamiento

Podrán ser objeto de Planes Especiales de saneamiento las **obras en el suelo y subsuelo** que tengan por objeto mejorar las condiciones de salubridad, higiene, y seguridad. Estos Planes comprenderán las obras de abastecimiento de aguas potables, depuración y aprovechamiento de las residuales, instalación de alcantarillado, drenajes, fuentes, abrevaderos, lavaderos y recogida y tratamiento de basuras y residuos.

d) Planes Especiales de reforma interior y rehabilitación

Los PERI en suelo urbano podrán tener por **objeto llevar a cabo actuaciones aisladas para la descongestión del suelo urbano, creación de dotaciones urbanísticas y equipamiento comunitario**, saneamiento de barrios, resolución de problemas de accesibilidad, etc., como **calificación de suelo para vivienda protegida**.

Cuando se trate de **operaciones de reforma interior no previstas en el Plan General**, el Plan Especial no podrá modificar la estructura fundamental de aquel, debiendo **justificar su incidencia y coherencia con el mismo**. El Plan Especial **determinará la prima de aprovechamiento para vivienda de protección pública conforme a lo que disponga en su caso el PGM**O, y, en su defecto, en una cuantía de hasta el 20% del porcentaje de aprovechamiento del ámbito de actuación que se destine a vivienda protegida, previendo el aumento de dotaciones en la cuantía fijada por el planeamiento general y calificando específicamente como residencial protegido el suelo necesario para su localización.

e) Planes Especiales de ordenación y protección de conjuntos históricos, sitios históricos o zonas arqueológicas declaradas Bien de Interés Cultural.

De conformidad con lo previsto en la legislación de Patrimonio Histórico, se formularán Planes Especiales para la **protección de las distintas áreas o elementos declarados Bien de Interés Cultural**, que contendrán las determinaciones legalmente establecidas. También podrán elaborarse para la ordenación y protección de aquellos conjuntos y

áreas que sean merecedoras de un tratamiento urbanístico especial, para su posible declaración.

Estos Planes Especiales podrán cumplir asimismo otras finalidades, con objeto de lograr la revitalización física, económica y social y la preservación y puesta en valor de sus elementos históricos representativos. Deberán contener, en todo caso, una **información exhaustiva sobre aquellos aspectos que permitan formular un diagnóstico claro de su problemática**, así como un **catálogo de todos los elementos a proteger**, propuestas de intervención, medidas de conservación, gestión y financiación.



Figura 5. PEPRI de la ciudad de Lorca

f) Planes Especiales de adecuación urbanística.

Los Planes Especiales de adecuación urbanística tendrán por objeto **adecuar la actuación urbanística en áreas específicas con incipiente urbanización y peculiares características de su entorno ambiental**, clasificadas como **suelo urbano especial o urbanizable especial**, para encauzar un desarrollo urbanístico sostenible. Las determinaciones de estos planes serán las necesarias para sus fines, señalándose específicamente las siguientes:

- **Completar la red de infraestructuras** de servicios y comunicaciones optimizando las redes existentes.
- **Establecimiento del sistema de gestión**, de acuerdo con sus características.
- **Previsión de los equipamientos y espacios libres públicos** en proporción adecuada a las características específicas del área y a la edificabilidad establecida en el propio Plan Especial. La superficie mínima destinada para estas reservas será de 25 m² de suelo por cada 100 m² de superficie construida, determinando el Plan la distribución y uso específico entre equipamientos y espacios libres en función de las necesidades.

- **Regulación del régimen de parcelación, usos del suelo y de la edificación, tipologías y aprovechamientos edificatorios**, sin que pueda sobrepasarse el aprovechamiento de referencia de la categoría residencial de mínima densidad.
- **Establecimiento de medidas encaminadas a la conservación y mejora del medio ambiente**, así como la regulación del aspecto exterior de las edificaciones, su carácter arquitectónico y conservación de elementos vegetales, huertos y arbolado para impedir su desaparición o destrucción.

g) Planes Especiales de ordenación de núcleos rurales.

Los Planes Especiales de ordenación de núcleos rurales tendrán por objeto el establecimiento de una ordenación urbanística pormenorizada para los núcleos rurales cuando las circunstancias urbanísticas así lo requieran.

Contendrán las siguientes determinaciones específicas:

- Justificación y conveniencia de su formulación.
- Ordenación viaria, regulación de los usos y condiciones de edificación.
- Dotaciones urbanísticas y equipamientos en proporción adecuada a las necesidades de población.
- Medidas encaminadas a la conservación del medio ambiente y de las características tradicionales del núcleo y sus tipologías arquitectónicas.
- Delimitación de Unidades de Actuación y/o actuaciones aisladas.
- Exigencias mínimas de urbanización según las características del núcleo.
- Actuaciones destinadas al fomento y desarrollo del turismo rural.

h) Planes Especiales de protección del paisaje

La protección del paisaje, para conservar determinados lugares o perspectivas del territorio regional, en cuanto constituye objeto de **planeamiento especial**, se referirá entre otros, a estos aspectos:

- Áreas de interés paisajístico.
- Predios rústicos de pintoresca situación, singularidad topográfica o recuerdo histórico.
- Edificios aislados que se distingan por su emplazamiento o belleza arquitectónica y parques y jardines destacados por su valor artístico, trascendencia histórica o importancia de sus especies botánicas.
- Agrupaciones de edificaciones que integren un conjunto de valores tradicionales o estéticos.

Contendrán las determinaciones necesarias para la **puesta en valor de los elementos a proteger**, estableciendo los mecanismos y normativas precisos para su eficacia.

i) Planes Especiales de complejos e instalaciones turísticas.

Estos Planes Especiales tendrán por objeto la **ordenación de los complejos e instalaciones turísticas** que, por su carácter extensivo, complejidad o multiplicidad de usos, requieran un instrumento de ordenación urbanística. Lo harán con las

determinaciones y aprovechamientos fijados en el PG o, en su defecto, en el propio Plan Especial, sin que el aprovechamiento global sobrepase el de la categoría residencial de mínima densidad cuando se actúe sobre suelo no urbanizable.

En **suelo urbanizable**, siempre que se justifique su innecesariedad, **las cesiones de suelo para dotaciones podrán compensarse por otra superficie equivalente exterior al sector** o por su valor económico, conforme a la legislación vigente, para su incorporación al patrimonio público de suelo. La calificación y régimen de explotación de la actividad que constituya su objeto habrá de ajustarse a lo previsto en la legislación turística debiendo justificar su adecuada integración territorial y ambiental, así como establecerse las conexiones con los sistemas generales de infraestructura.

9.3 ESTUDIOS DE DETALLE

9.3.1 OBJETO Y FINALIDAD

Los Estudios de Detalle podrán formularse cuando fuere preciso **completar o, en su caso, adaptar determinaciones establecidas en los PG para el suelo urbano y urbanizable ordenado directamente** y en los Planes Parciales y Especiales. Su contenido tendrá por finalidad:

- Adaptar y reajustar las **alineaciones y rasantes** señaladas en el planeamiento.
- La **ordenación de los volúmenes** de acuerdo con las especificaciones del planeamiento, pudiendo crearse vías interiores de carácter privado para el acceso a la edificación desde el viario público.

9.3.2 DOCUMENTOS

Los Estudios de Detalle contendrán los siguientes documentos:

- a) **Memoria justificativa** de la conveniencia de las soluciones adoptadas.
- b) **Planos a escala adecuada** que expresen las determinaciones que se completan, adaptan o reajustan, con referencias precisas a la nueva ordenación y su relación con la anteriormente existente.

Cuando la finalidad del Estudio de Detalle sea la **reordenación de volúmenes, deberá analizar su influencia sobre el entorno afectado**

9.3.3. TRAMITACIÓN DE LOS ESTUDIOS DE DETALLE

Corresponde a los Ayuntamientos la **aprobación inicial** de los Estudios de Detalle, sometiéndolos a **información pública** durante 20 días para que puedan ser examinados y presentadas las alegaciones correspondientes, mediante anuncio en el BORM. El acuerdo se notificará individualizadamente a los propietarios y titulares de derechos incluidos en su ámbito y que consten en el Catastro, otorgándose un plazo de **15 días para alegaciones**.

A la vista del resultado de la información pública, y previo informe de las alegaciones presentadas, el Ayuntamiento acordará sobre su **aprobación definitiva, con las modificaciones que sean procedentes**. El **acuerdo definitivo se publicará en el**

BORM y se notificará a los interesados que consten en el expediente, así como a la DG de Urbanismo.

9.4 PROYECTOS DE URBANIZACIÓN

9.4.1 DEFINICIÓN Y FINALIDAD

Los Proyectos de Urbanización tienen por **objeto la ejecución integrada de las obras de urbanización incluidas en sectores o Unidades de Actuación en desarrollo** de las previsiones fijadas en el planeamiento, conteniendo la supresión de barreras arquitectónicas y garantizando la accesibilidad.

Los proyectos de urbanización **no podrán modificar las previsiones del planeamiento que desarrollan**, sin perjuicio de que puedan efectuar las adaptaciones exigidas por el desarrollo y ejecución material de las obras.

Los proyectos de urbanización **comprenderán todos los documentos necesarios para la completa definición y ejecución de las obras comprendidas en su ámbito**, incluyendo una memoria y anexos necesarios, plano de situación en relación con el planeamiento y planos de proyecto y de detalle, mediciones, cuadros de precios, presupuesto y pliego de condiciones de ejecución de las obras. Los proyectos de urbanización **serán elaborados por los propietarios**, por el urbanizador o de oficio por la Administración actuante, según proceda. La **tramitación** de los proyectos de urbanización se sujetará al **procedimiento regulado para los estudios de detalle**.

9.4.2 GASTOS DE URBANIZACIÓN

Tienen la consideración de gastos de urbanización todos aquéllos requeridos por el planeamiento y, como mínimo, los siguientes:

- a) Ejecución o acondicionamiento de las **vías públicas**, incluida la pavimentación de calzadas y aceras, señalización y jardinería.
- b) Ejecución o adecuación de los **servicios urbanos exigibles** conforme al planeamiento urbanístico y, al menos, los siguientes:
 - b1. Abastecimiento de agua potable, incluida su captación, depósito, tratamiento y distribución, así como las instalaciones de riego y los hidrantes contra incendios.
 - b2. Saneamiento, incluidas las conducciones y colectores de evacuación, los sumideros para las aguas pluviales y las instalaciones de depuración.
 - b3. Suministro de energía eléctrica, incluidas las instalaciones de conducción, transformación, distribución y alumbrado público.
 - b4. Canalización e instalación de gas y de los demás servicios exigidos en cada caso por el planeamiento.
- c) **Ejecución de los espacios libres públicos**, incluidos el mobiliario urbano, la jardinería y la plantación de arbolado y demás especies vegetales.
- d) **Redacción y tramitación de Planes y proyectos**, y todo tipo de honorarios facultativos que conlleve el proceso de urbanización y aquellos otros gastos justificados e imputables a tal fin.
- e) **Las indemnizaciones a propietarios y arrendatarios** y demás gastos que procedan para la extinción de servidumbres y derechos de arrendamiento. La destrucción de

construcciones, instalaciones y plantaciones y el cese de actividades, incluso gastos de traslado, cuando cualquiera de ellos sea incompatible con el planeamiento urbanístico o su ejecución, así como para satisfacer los derechos de realojo y retorno, cuando sean procedentes.

Los gastos de urbanización **corresponden a los propietarios o titulares de derechos patrimoniales**, según el régimen aplicable a cada clase y categoría de suelo. Corresponden a las **empresas concesionarias o titulares de los servicios los gastos de las instalaciones y obras necesarias para el suministro** y servicios energéticos, de telecomunicación o nuevas tecnologías de sectores liberalizados por la legislación estatal. Los propietarios de suelo o promotores **tendrán derecho a ser reintegrados de los gastos anticipados por estos conceptos**.

Los gastos de urbanización podrán satisfacerse total o parcialmente mediante la **cesión de terrenos edificables de valor urbanístico equivalente**. Los **gastos de infraestructuras de conexión a los sistemas generales exteriores al sector**, que excedan de los requeridos para el mismo, serán repercutidos por la Administración actuante, en la cuantía que corresponda, sobre los propietarios que resulten beneficiados, según se determine en el Programa de Actuación.

9.4.3 PARTICIPACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN EN LOS GASTOS DE URBANIZACIÓN

En **suelo urbanizable**, la Administración **participará en los gastos de urbanización en la proporción de aprovechamiento** que le corresponda por cesión obligatoria, salvo en los planes de iniciativa particular en los que corresponde a los propietarios. Excepcionalmente, **cuando resulten excesivas las cargas** de urbanización para los propietarios afectados, en relación con el aprovechamiento previsto, **podrá contribuir la Administración** hasta el límite del porcentaje de aprovechamiento que le corresponda.

En Unidades de Actuación de suelo urbano, la Administración participará en los gastos de urbanización en la proporción de aprovechamiento urbanístico que le corresponda. Sin embargo, cuando resulten excesivas las cargas de urbanización, podrá aumentar su contribución equiparando la repercusión de los costes a los de otras actuaciones análogas que hayan resultado viables. No obstante, en los sistemas de Concurrencia y Concertación Indirecta, se podrá fijar como elemento de concurso el grado de participación en dichas cargas.

9.4.4 GARANTÍA DE URBANIZACIÓN

Para asegurar el cumplimiento del deber de urbanizar, **el urbanizador o el promotor de iniciativa particular deberá constituir una garantía equivalente al 10% de la evaluación económica de los costes de urbanización**, una vez recaída la aprobación definitiva del programa de actuación y como requisito para su efectividad.

Cuando sea conveniente anticipar o diferir determinadas obras de urbanización y edificación respecto de la total ejecución de una actuación urbanística, el Ayuntamiento impondrá a la **prestación una garantía que asegure la ejecución de dichas obras**. Esta garantía se establecerá en un porcentaje de su superficie sobre el valor estimado de las obras de la Unidad de Actuación. Si ésta no estuviera delimitada

se aplicará un porcentaje equivalente al 5% del precio máximo vigente de VPO por cada m² de edificación.

9.4.5 RECEPCIÓN DE OBRAS DE URBANIZACIÓN

Una vez terminadas las obras de urbanización, el urbanizador o los propietarios **informaran al Ayuntamiento para su cesión**. El Ayuntamiento, en el plazo de **tres meses** desde la recepción de la comunicación, deberá resolver o bien requerir, la subsanación de las deficiencias advertidas que deban corregirse existiendo el silencio administrativo positivo.

La recepción de las obras cedidas tendrá carácter provisional durante un año. Transcurrido el plazo del año sin notificación alguna del Ayuntamiento la recepción adquirirá carácter definitivo. Con la recepción definitiva procederá la **devolución de los avales** o garantías constituidas y el reintegro, en su caso, de los gastos anticipados.

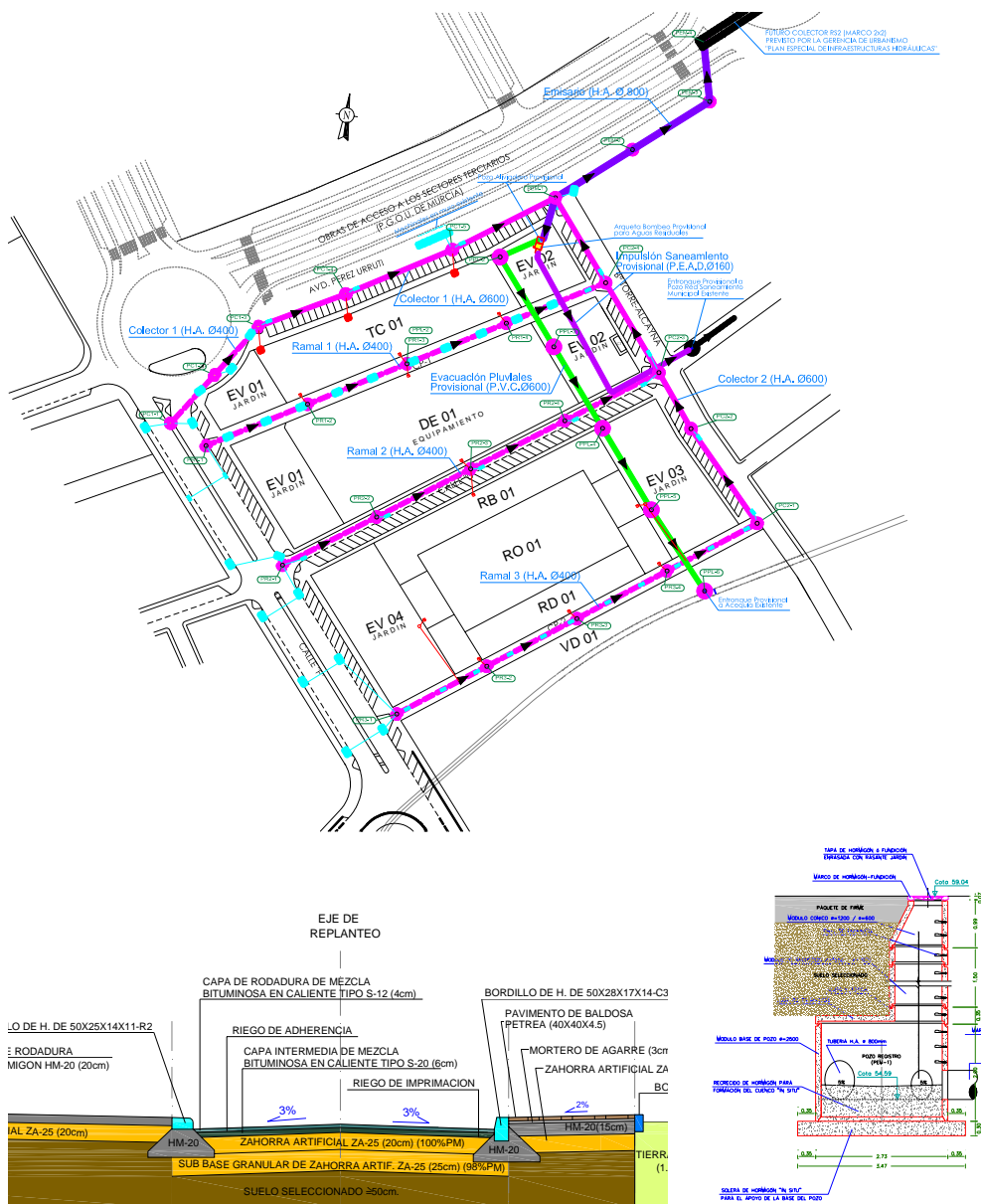


Figura 6. Extractos de un proyecto de urbanización en Murcia.

10 LA LEGALIDAD URBANÍSTICA

10.1 CRITERIOS GENERALES

La legitimidad de la ejecución de los actos de parcelación, urbanización, construcción y edificación, así como de cualquier otro de transformación o uso del suelo y subsuelo presupone los siguientes requisitos esenciales:

- La **vigencia de la ordenación**.
- La obtención de **licencia**, orden de ejecución o autorización administrativa del correspondiente proyecto técnico cuando sea exigible.

Cuando la obligación de conservar las urbanizaciones recaiga sobre el promotor o sobre los futuros adquirentes de parcelas, éstos deberán integrarse en la correspondiente **entidad de conservación**. Para que el promotor **pueda iniciar la venta de parcelas**, antes de ultimar la urbanización del polígono o Unidad de Actuación, deberá **suscribir un seguro que garantice** a los adquirentes de dichas parcelas, las cantidades a cuenta entregadas hasta el momento en que se ultime la **dotación de servicios urbanísticos** de las parcelas y su entorno.

10.2 LICENCIAS Y AUTORIZACIONES

10.2.1 MODALIDADES DE LICENCIA

Dentro de las licencias municipales se distinguen las siguientes modalidades:

- La **licencia urbanística**, que se exigirá para todo acto de construcción, reforma o demolición de edificios o instalaciones que se realicen en el suelo o en el subsuelo, conforme a lo previsto en la LSRM y en los planes urbanísticos.
- La **licencia de actividad**, que se exigirá para cualquier actividad mercantil o industrial que se pretenda desarrollar, tanto en el interior de edificaciones como en espacios libres. También se exigirá para cualquier modificación que se pretenda realizar de los usos existentes, así como para los usos de carácter provisional.
- La **licencia de primera ocupación**, que se exigirá para el uso de las edificaciones una vez terminada su construcción, rehabilitación o reforma. Habrá de acreditarse para su otorgamiento que la obra realizada se ajusta a la licencia urbanística concedida, así como que reúne las condiciones técnicas de seguridad, salubridad y accesibilidad y que puede habilitarse para el uso al que se destina y, en su caso, que el constructor ha cumplido el compromiso de realización simultánea de la urbanización.

10.2.2 OBRAS MAYORES Y MENORES

A efectos de la LSRM **se conceptuarán como obras menores:**

- aquéllas de **sencilla técnica y que no precisen elementos estructurales**, salvo aquéllas que se encuentren tipificadas como invernaderos en la calificación del Registro Catastral,
- y aquéllas de **reforma que no supongan alteración del volumen**, del uso principal de las instalaciones y servicios de uso común o del número de viviendas y locales, ni afecten a la composición exterior, a la estructura o a las condiciones de habitabilidad o seguridad.

En ningún caso se entenderán como obras menores las intervenciones en edificios declarados BIC o catalogados por el planeamiento, los grandes movimientos de tierras y la tala masiva de arbolado. **En otro caso se considerarán obras mayores.**

10.2.3 CONDICIONES Y REQUISITOS

Los interesados habrán de solicitar licencia urbanística en los **plazos establecidos en el planeamiento**. Las licencias se otorgarán dejando a salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de tercero y de acuerdo con las previsiones de la legislación y el planeamiento urbanístico vigentes, sin perjuicio de las autorizaciones previstas en la legislación sectorial correspondiente. Los **periodos de vigencia de las licencias deberán ser regulados** por los correspondientes Ayuntamientos.

Cuando los actos de edificación y uso del suelo y aquellos otros previstos en la LSRM o sus disposiciones reglamentarias se realizaren **en terrenos de dominio público o sus zonas de afección, se exigirá también licencia, sin perjuicio de las autorizaciones o concesiones que sea pertinente otorgar por parte del ente titular del dominio público** o de quien ostente las competencias, que serán, en todo caso, emitidas con carácter previo a la licencia. **Se podrán otorgar licencias parciales para fases** de una construcción que resulten técnica y funcionalmente independientes (unidades de actuación).

10.2.4 COMPETENCIA Y PROCEDIMIENTO PARA LA CONCESIÓN DE LICENCIA

La competencia para otorgar las licencias corresponderá a la **Administración Local**. **Toda denegación de licencia deberá ser motivada con explícita referencia a la norma o planeamiento** con los que la solicitud esté en contradicción.

El otorgamiento de las licencias se ajustará a los siguientes **requisitos**:

- Para el caso de las **obras mayores** dicho otorgamiento irá precedido de los correspondientes **informes técnicos y jurídicos**, sobre la conformidad de la solicitud a la legalidad urbanística. La solicitud deberá acompañarse de proyecto suscrito por técnico competente, **visado** por el Colegio Profesional correspondiente con expresión del técnico director de la obra.
- Para el supuesto de las **obras menores** la solicitud deberá expresar el alcance de las mismas y acompañarse del correspondiente **presupuesto de ejecución material**.

El **plazo máximo** para resolver sobre el otorgamiento de licencia para **obras menores** será de **un mes** desde su solicitud ante el Ayuntamiento y para las restantes será de **tres meses**. Transcurridos dichos plazos, se entenderán otorgadas las licencias por

silencio administrativo, salvo si afectaran a bienes de dominio público, BIC o espacios protegidos, en cuyo caso se entenderán denegadas. En ningún caso se entenderán adquiridas por silencio administrativo licencias en **contra de la legislación o del planeamiento urbanístico**.

10.2.5 ACTOS SUJETOS A LICENCIA

Todo acto de edificación y uso del suelo que conlleve su transformación está sujeto a licencia municipal. Con carácter general, toda instalación u obra de construcción que se pretenda realizar en cualquier clase de suelo o subsuelo, sea de nueva planta, reforma, ampliación, acondicionamiento de locales para el desarrollo de cualquier actividad comercial o industrial o de cualquier otro tipo, precisará obtener, con carácter previo, la correspondiente licencia municipal, sin perjuicio de cualesquiera otras autorizaciones. También se exigirá para la **demolición de edificaciones, salvo en los casos de ruina o peligro inminente**. Se entenderá asimismo como construcciones las prefabricadas o instalaciones similares, provisionales o permanentes.

Expresamente, **estarán sujetas a previa licencia municipal:**

- a) Las **parcelaciones en suelo urbano y urbanizable**, segregaciones o cualesquiera otros actos de división de fincas o predios en suelo no urbanizable.
- b) Las **talas de masas arbóreas, de vegetación arbustiva o de árboles aislados que, por sus características, puedan afectar al paisaje**, con excepción de las labores permitidas por la legislación agraria.
- c) La **colocación de carteles y vallas publicitarias** visibles desde la vía pública.
- d) Los **movimientos de tierra, cuando supongan transformación paisajística**, tales como desmontes, abancalamientos, explanación, excavación y terraplenado para la preparación de parcelas de cultivo o para uso urbanístico, **salvo que tales actos estén incluidos en un proyecto de urbanización** o de edificación aprobado.
- e) La construcción de obras de infraestructura, tales como **presas, balsas, obras de defensa y corrección de cauces públicos**, vías privadas, puertos de abrigo, diques de protección y defensa del litoral, accesos a playas, bahías y radas, y, en general, cualquier tipo de obras o usos que afecten a la configuración del territorio, que en el supuesto de ubicarse en terrenos de uso y dominio público, no hayan sido promovidas por los órganos de las administraciones públicas.
- f) Los **actos de edificación** en los puertos, aeropuertos y estaciones destinadas al transporte terrestre, así como en sus zonas de servicio.
- g) La **extracción de áridos y la explotación de canteras**, aunque se produzcan en terrenos de titularidad pública y estén sujetos a concesión o autorización administrativa.
- h) La instalación de invernaderos, cuando conlleve algún tipo de estructura portante.
- i) La instalación de antenas, instalaciones de redes e infraestructuras eléctricas y de gas, instalaciones de telefonía, televisión por cable, telecomunicaciones u otros similares.
- j) Las instalaciones subterráneas dedicadas a aparcamientos, actividades industriales, mercantiles o profesionales, servicios públicos, infraestructuras o cualquier otro uso a que se destine el subsuelo.

- k) El **cerramiento de fincas**.
- l) Los usos y obras de carácter provisional a que se refiere la presente Ley.
- m) Y todos aquellos **actos que impliquen obras o supongan un cambio del uso del suelo o del subsuelo**, un uso privativo de éstos o una utilización anormal o diferente del destino natural de los terrenos.

10.2.6 DECLARACIÓN DE RUINA

Cuando alguna construcción o parte de ella estuviere en estado ruinoso, **el Ayuntamiento, de oficio o a instancia de cualquier interesado, declarará esta situación y adoptará, previa audiencia del propietario y de los moradores y, en su caso, de conformidad con las previsiones del planeamiento, las medidas necesarias para asegurar la integridad física** de los ocupantes y de terceras personas.

Se declarará el estado ruinoso en los siguientes **supuestos**:

- a) Cuando el coste de las obras necesarias para repararla, sea superior al **50% del valor actual del edificio** o plantas afectadas, excluido el valor del terreno.
- b) Cuando la construcción presente un **agotamiento generalizado** de sus elementos estructurales o fundamentales.
- c) Cuando sea necesario la **realización de obras que no puedan ser autorizadas por encontrarse la construcción en situación expresa de fuera de ordenación**. Si el propietario no cumpliera lo acordado por el Ayuntamiento, lo ejecutará éste a **costa del obligado**.

Si existiere **urgencia y peligro en la demora**, el Ayuntamiento, por motivos de seguridad, dispondrá lo necesario para asegurar la integridad física de los ocupantes y de terceras personas. Las edificaciones declaradas en ruina deberán ser **sustituidas o, en su caso, rehabilitadas conforme a las previsiones del planeamiento** en los plazos establecido por éste, o, en su defecto, por la declaración de ruina. Agotados dichos plazos sin que **el particular solicite licencia para la actuación correspondiente**, la **Administración sancionará el retraso**.

10.3 PROTECCIÓN DE LA LEGALIDAD

10.3.1 SUSPENSIÓN DE ACTUACIONES EN CURSO DE EJECUCIÓN SIN LICENCIA U ORDEN DE EJECUCIÓN

Cuando los actos de edificación o uso del suelo se efectuasen sin licencia u orden de ejecución o incumpliendo las condiciones de las mismas se dispondrá la **suspensión inmediata de dichos actos como pieza separada del correspondiente expediente sancionador** y sin perjuicio de la formalización de la pieza separada de restablecimiento del orden infringido regulado en la LSRM.

Una vez comprobada la carencia de licencia o el incumplimiento de sus condiciones, la suspensión será ordenada al infractor por el Ayuntamiento y, si éste no lo hiciera, en el plazo de **15 días**, una vez requerido para ello por el Director General de urbanismo, éste se subrogará en el ejercicio de dicha facultad, dando cuenta de la orden de suspensión al Ayuntamiento correspondiente.

Simultáneamente, se podrá ordenar al infractor, entre otras medidas tendentes a la efectiva paralización de las obras, **la retirada de materiales**, útiles y maquinaria, y el precinto de los accesos al local. Si en el plazo de **cuatro días** no lo hiciere el interesado, la autoridad que ordenó la suspensión podrá retirar dichos materiales, útiles o maquinaria, o proceder al precintado de los accesos. En este caso, los elementos retirados quedarán a disposición del infractor, que satisfará los gastos de dicha operación así como los de transporte o custodia. Si el infractor no cumpliera la orden de suspensión por el órgano actuante, se deberá pasar necesariamente el tanto de culpa al Juzgado de Instrucción para la determinación de la responsabilidad penal a que hubiere lugar.

10.3.2 ACTUACIONES CONCLUIDAS SIN LICENCIA U ORDEN DE EJECUCIÓN O INCUMPLIENDO SUS DETERMINACIONES

Cuando un edificio o el uso del suelo se hubiese efectuado sin licencia u orden de ejecución o sin ajustarse a las condiciones señaladas en las mismas, **el Ayuntamiento dispondrá la incoación del correspondiente expediente sancionador.**

En el plazo de **dos meses**, el interesado deberá ajustar las obras a la licencia u orden de ejecución preexistente, o solicitar la concesión de la oportuna licencia o su modificación. El mismo requerimiento se efectuará cuando no hubiesen transcurrido **más de cuatro años desde la total terminación de las obras** o uso de suelo, realizados sin licencia u orden de ejecución o sin ajustarse a sus condiciones. El transcurso del plazo de **cuatro años no conllevará la legalización de las obras realizadas, que quedarán fuera de ordenación.**

Si la licencia no hubiera sido solicitada o fuera denegada por ser su otorgamiento contrario a las prescripciones del Plan o de las ordenanzas, una vez recaída resolución o acuerdo determinando la imposibilidad de legalización de los actos de edificación o usos del suelo realizados:

- se procederá a dictar **orden de ejecución de las operaciones necesarias para restaurar físicamente los terrenos** a su estado anterior a la infracción,
- fijando plazos de iniciación y de terminación,
- y comunicando el coste presupuestado de las operaciones de restitución, para el supuesto de que la Administración las hubiera de ejecutar subsidiariamente.

También podrá la Administración imponer **multas coercitivas** hasta lograr la ejecución por el obligado de las medidas de restablecimiento, multas que se podrán imponer por **periodos no inferiores a dos meses**, por un importe máximo del **25% del valor estimado del deber impuesto**, sin que en ningún caso el importe **total de las multas**, derivado de su repetición, **pueda rebasar el 150 %** de aquel importe. El proceso se puede ver esquematizado en la tabla siguiente:

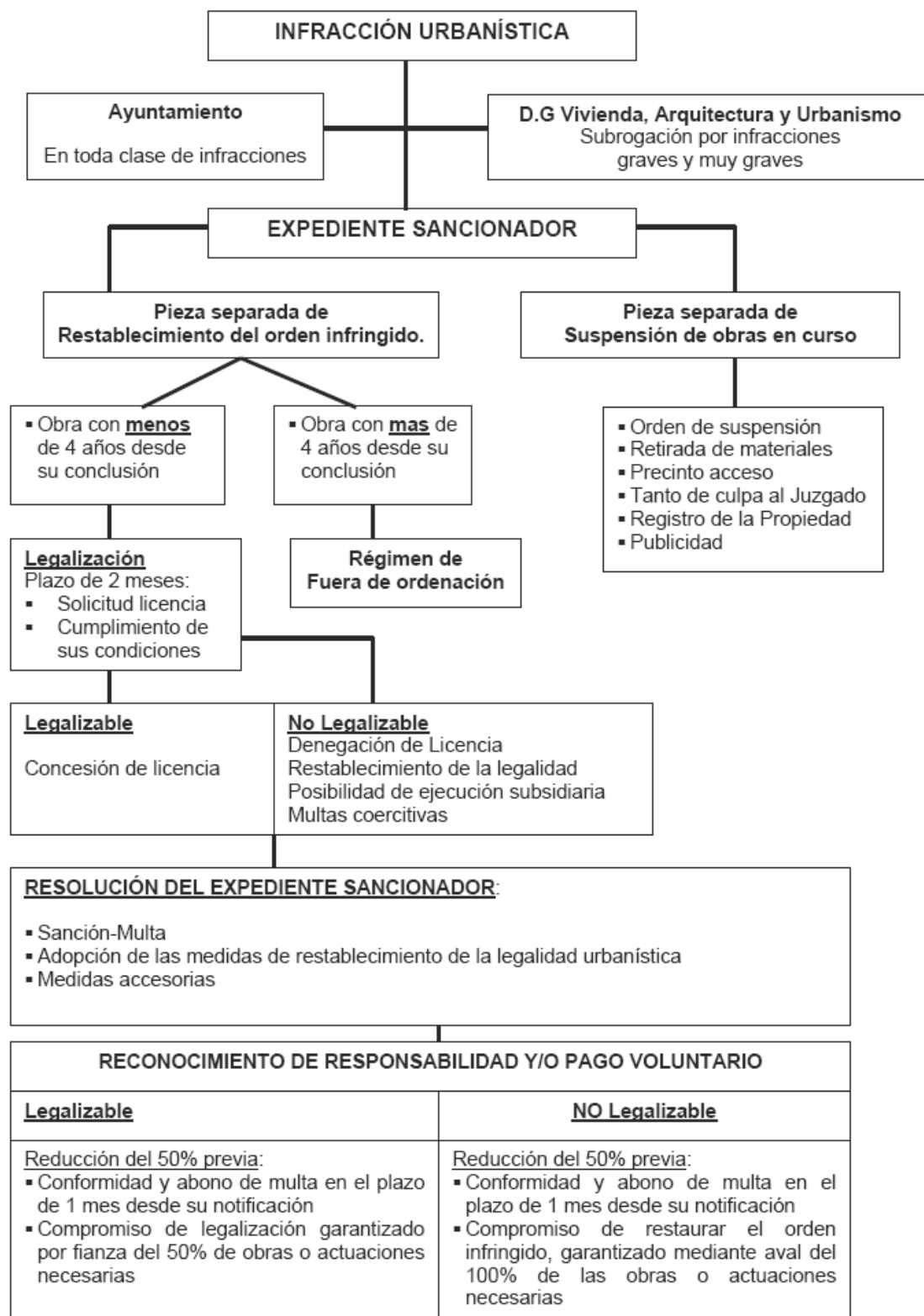


Figura 1. Tabla resumen del proceso de infracción urbanística. Fuente: Rodenas Cañada, J.M.

10.4 RÉGIMEN DE INFRACCIONES Y SANCIONES

Constituye infracción urbanística toda acción u omisión que vulnere las prescripciones contenidas en la ordenación territorial y urbanística, tipificadas y sancionadas en la LSRM. Las infracciones urbanísticas comportan la imposición de sanciones a los responsables, así como la obligación de resarcimiento por los daños y perjuicios causados a los bienes de la Administración, todo ello sin perjuicio de las medidas de protección de la legalidad urbanística reguladas en la LSRM.

10.4.1 SUJETOS RESPONSABLES DE LA INFRACCIÓN

De las infracciones urbanísticas serán **responsables**:

a) Los **promotores de actos de edificación o usos del suelo** que constituyan infracción urbanística.

- Asimismo, los que incumplan las obligaciones que les afecten en cuanto a ejecución o conservación de obras de urbanización, y compromisos adquiridos para la ejecución del planeamiento de desarrollo.
- Se considerará también promotor al **propietario del suelo en el cual se efectúe o se haya efectuado la infracción** cuando el mismo haya tenido conocimiento de las obras objeto de la infracción.
- Se presumirá, salvo prueba en contrario, que **el titular del suelo tiene conocimiento de tales obras cuando por cualquier acto haya cedido el uso del mismo al sujeto responsable directo de la infracción**.

b) Los que hubieren dispuesto o acordado **actos administrativos que supongan infracción de la legalidad urbanística**, sin los preceptivos informes previos técnico y jurídico o cuando alguno de ellos fuera desfavorable.

- En su caso, serán responsables los **técnicos al servicio de la Administración que hubieren informado favorablemente, y los miembros de la Corporación que hubiesen votado a favor del otorgamiento de la licencia** sin los citados informes o cuando éstos fueran desfavorables.
- Si en el expediente apareciesen como presuntos responsables **funcionarios municipales o autonómicos, la competencia para su tramitación o resolución corresponderá, respectivamente al Alcalde del Ayuntamiento o Consejero competente en materia de urbanismo**. En el supuesto de autoridades lo será el Consejo de Gobierno de la CARM.

c) Las **personas jurídicas responderán económicamente de las infracciones urbanísticas** cometidas por sus órganos o agentes y asumirán el coste de las medidas de reparación del orden urbanístico vulnerado, así como de las indemnizaciones por daños y perjuicios causados a los bienes de la Administración.

d) La **autoridad pública obligada a la ejecución de los actos y acuerdos en materia de disciplina urbanística**, que no adopte las medidas de suspensión y de restablecimiento del orden jurídico infringido y de la realidad física alterada, previstas en la LSRM.

e) Las **compañías suministradoras de servicios públicos** que hubiesen incumplido deberes establecidos para ellas en la LSRM.

Además de los enumerados en el apartado anterior, serán responsables, por el incumplimiento de sus respectivos deberes:

- En materia de **parcelaciones**, el propietario de los terrenos, el adquirente de la parcela, los técnicos, asesores e intermediarios, y cualquier otro profesional que hubiera intervenido en la actuación.
- En materia de **edificaciones y urbanizaciones**, el constructor y los técnicos directores de las obras.
- En materia de **uso del suelo y de instalaciones**, el titular de la actividad y el director de la instalación.
- En cuanto a los **restantes actos sujetos a licencia**, el propietario de los terrenos donde se realicen las actuaciones ilegales y la persona física o jurídica que las realice materialmente.

10.4.2 CLASES DE INFRACCIONES

Las **infracciones** se clasifican, en función del daño causado a los intereses generales, en **muy graves, graves y leves**. Se consideran infracciones urbanísticas **muy graves**:

- a) Las parcelaciones urbanísticas en terreno clasificado como no urbanizable
- b) Los cerramientos de parcelas en suelo no urbanizable
- c) Las actuaciones no autorizadas que supongan cualquier alteración en el suelo no urbanizable de protección específica.
- d) La destrucción o deterioro de bienes catalogados.
- e) El incumplimiento de las normas relativas al uso y a la edificación de suelo ordenado como sistemas generales, VPO y espacios naturales protegidos.
- f) La realización de obras de urbanización e implantación de servicios en suelo no urbanizable.

Se considerarán infracciones urbanísticas **graves**:

- a) Las parcelaciones urbanísticas en suelo urbano y urbanizable
- b) La realización de obras de urbanización en suelo urbano o urbanizable sin la previa aprobación de los instrumentos exigibles.
- c) El incumplimiento de las obligaciones legales o compromisos asumidos frente a la Administración para la ejecución del planeamiento.
- d) El incumplimiento de las obligaciones asumidas de conservar y mantener las obras de urbanización y sus instalaciones.

e) La realización de obras de construcción, edificación o usos, sin disponer de la previa autorización de la Administración Regional, licencia u orden de ejecución o en contra de su contenido.

f) Todo cambio, sin título habilitante, en el uso al que esté destinado un edificio, planta o local.

g) Los movimientos de tierra que supongan alteración del paisaje.

h) La ejecución, sin licencia o contraviniendo la misma, de obras de consolidación, modernización o incremento de su valor en edificaciones expresamente calificadas como de fuera de ordenación.

j) El incumplimiento de las normas relativas a uso y edificación que no se pueda considerar infracción muy grave.

k) El incumplimiento de las órdenes de paralización o de ejecución.

l) El incumplimiento por la autoridad pública de sus obligaciones de adopción de las medidas de suspensión y restitución de la legalidad urbanística.

Se considerarán infracciones urbanísticas **leves las acciones y omisiones que constituyan infracción urbanística que no pueda ser calificada como muy grave o grave.**

10.4.3 SANCIONES

Las infracciones urbanísticas se sancionarán, en función de la clase de infracción de que se trate, con **multa, en relación con el valor de lo realizado objeto de infracción**, de acuerdo con los siguientes criterios:

a) Las infracciones muy graves se sancionarán con multa del **50 al 100** por ciento del valor de lo realizado.

b) Las infracciones graves se sancionarán con multa **del 20 al 50** por ciento del valor de lo realizado.

c) Las infracciones leves se sancionarán con multa **del 1 al 20** por ciento del valor de lo realizado.

Corresponde con carácter general a los **Ayuntamientos** sancionar las infracciones urbanísticas e imponer las multas a que hubiere lugar, y a la Administración regional en los supuestos previstos en la LSRM. Tanto en el caso de actuación directa por la Administración regional, como en el de subrogación, la resolución definitiva e imposición de la sanción pertinente corresponderá a:

a) Al Director General de Urbanismo, para las infracciones hasta 300.506 €.

b) Al Consejero de Obras Públicas y Territorio, para las infracciones sancionadas con multa de hasta 601.012,10 €.

c) Al Consejo de Gobierno de la CARM, a propuesta del Consejero citado, para las infracciones sancionadas con multa que exceda de 601.012,10 €.

11 BIBLIOGRAFÍA

Baeriswyl Rada, Sergio: « Nuevos desafíos urbanos y nuevas herramientas de planificación». *Urbano*. Chile, 2006 vol. 9 núm. 013., pp.44-47. ISBN 0717-3997

Bascuñán Walker, Francisco / Walker Fernández, Paz / Mastrantonio Freitas, Juan: «Modelo de cálculo de aéreas verdes en planificación urbana desde la densidad habitacional ». *Urbano*. Chile, 2007 vol. 10 núm. 015., pp.97-101. ISBN 0717-3997

Blasco et al. (2004). Apuntes de Urbanística I. Universidad Politécnica de Valencia.

Boville, Belén; Sánchez-González, Diego (2007). *Planificación Territorial y Desarrollo Sostenible en México, Perspectiva Comparada / Planning and Sustainable Development in Mexico, Comparative Perspective*. Universidad de Barcelona-Universidad Autónoma de Tamaulipas. p. 465. ISBN 978-84-611-9500-8.

De Terán, Fernando (1999). "Historia del urbanismo en España III. Siglos XIX y XX", Madrid, Cátedra.

Esteban Noguera, Juli "La ordenación urbanística: conceptos, herramientas y prácticas", Barcelona, Electa. Diputación de Barcelona, 2003

Fariña Tojo, José "La ciudad y el medio natural" 2ª ed. Rev, Tres Cantos (Madrid): Akal, 2001

Font Romà Pujadas, Jaume (1998). Ordenación y planificación territorial, Madrid: Síntesis.

Gaete Feres, Héctor (2005). *Administración y Gestión del Urbanismo*; ISBN 84-689-3472-0.

García Medina, José: *Hipoteca del aprovechamiento urbanístico*. Ed. La Ley. Wolters Kluwer España, S.A., Madrid, 2008. ISBN 978-84-9725-861-6.

Larrodera López, Emilio: *Anotaciones sobre cuarenta años de planeamiento urbanístico en España, Complementos al Curso sobre Figuras del Planeamiento y su Gestión*. Comisión de Urbanismo y Vivienda COAM, Madrid, 1982. ISBN 84-85572-43-2.

López de Lucio, Ramón; Ciudad y urbanismo a finales del siglo XX
<http://oa.upm.es/13414/1/CIUDADYURBANISMOFINALESS.XX.pdf>

Monleón D. (2004). Apuntes de planeamiento urbanístico. UCH-CEU.

Milicua, José (dir.), *Barocco e rococò. Architettura, scultura e pittura*, en *Storia Universale dell'Arte*, Istituto Geografico De Agostini, Novara 1989

Muñoz Rebolledo, María Dolores: « Dimensión ambiental en los instrumentos de planificación territorial». *Urbano*. Chile, 2003 vol. 6 núm. 7., pp.63-72. ISBN 0117-3997. Sánchez-González, Diego; Ledezma-Elizondo, María Teresa; Rivera-Herrera, Nora Livia (2011). *Geografía Humana y crisis urbana en México / Human Geography and urban crisis in Mexico*. Monterrey: Universidad Autónoma de Nuevo León. p. 278. ISBN 978-607-433-688-7.

Región de Murcia, texto refundido Ley del Suelo de la Región de Murcia, por Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio (BORM 9/12/05).

Sánchez-González, Diego; Ledezma-Elizondo, María Teresa; Rivera-Herrera, Nora Livia (2011). *Geografía Humana y crisis urbana en México / Human Geography and urban crisis in Mexico*. Monterrey: Universidad Autónoma de Nuevo León. p. 278. ISBN 978-607-433-688-7.

Sánchez-González, Diego. «Aproximaciones a los conflictos sociales y propuestas sostenibles de urbanismo y ordenación del territorio en México / Approaches to Social Conflicts and Sustainable Proposals for Urban and Regional Planning in Mexico». *Revista de Estudios Sociales* (42): pp. 40-56. ISSN 0123-885X.

Sánchez de Madariaga, Inés “Introducción al Urbanismo: conceptos y métodos de la planificación urbana”, Madrid, Alianza Editorial, 1999.

V.V.A.A., La práctica del planeamiento urbanístico, Luis Moya (editor), Madrid: Síntesis, 1994



Universidad
Politécnica
de Cartagena